

866 49 324
00LP
1996
UNIVERSIDAD DEL SALVADOR - FACULTAD DE
CIENCIAS SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES
- IDICSO-

LA PARTICIPACIÓN DIRECTA
EN DECISIONES PÚBLICAS

Ariel H. Colombo()*

SERIE INVESTIGACIONES DEL IDICSO
Nº 7

BUENOS AIRES

MARZO 1996

(*) IDICSO/CONICET

AUTORIDADES DE LA FACULTAD

Decano:

Lic. Eduardo SUÁREZ

Vice-Decana:

Lic. Beatriz V. de BRUZATORI

Director de la Escuela de

Ciencia Política:

Lic. Emilio SAGUIR

Director de la Escuela de

Relaciones Internacionales:

Lic. José Paradiso

Directora de la Escuela de

Servicio Social:

Lic. Beatriz V. de BRUZATORI

Director de la Escuela de

Sociología:

Lic. Edgardo D. MARGIOTTA

Secretaria Académica:

Lic. María Amelia BUSSIO

Pro-Secretaria Académica:

Dra. Alicia RAVIZZOLI

Director del Departamento

de Computación para Ciencias

Sociales:

Lic. Ricardo MURTAGH

Secretaria Administrativa:

Prof. Nélida SANTIAGO

AUTORIDADES DEL IDICSO

Consejo Directivo

Presidente:

Lic. Eduardo SUÁREZ

Vocales:

Dr. Raúl H. BISIO

Lic. Beatriz V. de BRUZATORI

Dr. Alberto CASTELLS

Dr. Floreal H. FORNI

Lic. Eugenio KUATERNIK

Lic. Edgardo D. MARGIOTTA

Lic. José PARADISO

Lic. Emilio SAGUIR

Lic. Sonia M. SANZ

Comité Ejecutivo

Coordinador General del IDICSO

Dr. Raúl H. BISIO

Vocales:

Lic. Guillermo M. FIGARI

Lic. Cecilia MAESTRO

Dr. A. Jorge SONEIRA

El Consejo Directivo del IDICSO oficia de Comité Editorial de sus publicaciones, sometiendo a evaluación las mismas entre sus miembros.

©INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES - IDICSO-
Facultad de Ciencias Sociales - Universidad del Salvador
Hipólito Yrigoyen 2441
(1089) Buenos Aires-ARGENTINA
TEL.-FAX (01) 951-6471 / TEL. (01) 952-1403

*Prohibida la reproducción sin la debida autorización.
El cuidado de la edición estuvo a cargo del autor.*

Las opiniones vertidas en esta publicación no son necesariamente compartidas por la Institución. Las mismas son responsabilidad exclusiva del autor.

ÍNDICE

Pág.

1. Iniciativa y consulta populares en la Argentina y otros países.....	1.-
1.1. Los artículos 39 y 40 de la Constitución Nacional.....	1.-
1.2. Las restricciones legales en Suiza, Italia y Uruguay.....	9.-
2. Las objeciones teóricas a la participación directa.....	21.-
2.1. Complejidad, incompetencia, desinterés.....	24.-
2.2. Irracionalidad, ineficiencia, desinformación.....	37.-
2.3. Deslegitimación, mayoritarismo, inviabilidad.....	45.-
3. Las teorías de la voluntad general y de la acción comunicativa.....	58.-
3.1. Rousseau.....	58.-
3.2. Habermas.....	64.-
Notas.....	75.-
Citas.....	94.-
Resumen.....	101.-

LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN DECISIONES PÚBLICAS

1. Iniciativa y consulta populares en la Argentina y otros países

1.1. Los artículos 39 y 40 de la Constitución nacional

La reforma institucional realizada en la Argentina en 1994 incorporó la iniciativa y la consulta populares a un nuevo capítulo de la primera parte de la Constitución.

El artículo 39 dice textualmente:

"Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal".

A este artículo se añadió una cláusula por la que "La ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción " (tercera disposición transitoria).

Y el artículo 40 expresa:

"El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular".

En su sesión del 27 de julio de 1994 la Convención aprobó la iniciativa popular (Ip) por 214 votos y la consulta popular (Cp) por 217. Ni el plenario ni la Comisión Redactora modificaron

substancialmente el dictamen de la Comisión de Participación Democrática (1). A ésta última ingresaron más de sesenta proyectos básicamente similares. Salvo diez, que introducían mecanismos innovadores de cierta complejidad, los restantes no sobrepasaron la mera enunciación, presentando pocas diferencias en torno a: a) porcentaje o número de electores para presentar una Ip; b) obligación del Congreso de tratar el proyecto dentro de cierto plazo; c) si la facultad de convocar Cp correspondería a la Cámara de Diputados y/o al Congreso y/o al Presidente de la Nación; d) el carácter vinculante o no del veredicto popular; e) temas o materias excluidas tanto de la Ip como de la Cp; f) sobre si el Congreso está o no obligado a reglamentar dentro de determinado plazo estos institutos; g) si una ley de convocatoria a Cp o un proyecto aprobado referendariamente podía o no ser vetado por el poder ejecutivo; h) mayoría parlamentaria requerida para una ley de convocatoria y quórum de participación en las Cp; i) si la pregunta dirigida al electorado debía referirse a un proyecto de ley o a un asunto de interés general; j) la obligatoriedad del voto en las Cp. Cinco de ellos preveían, además, el referéndum obligatorio en materias de reforma constitucional, de riesgo ambiental y de tratados internacionales que implicasen delegación de soberanía.

La totalidad formalizaban a la Ip y a la Cp como instituciones desvinculadas una de la otra; en este aspecto, el texto constitucional tal como quedó redactado, los refleja plenamente. Disociada de la Cp, la Ip queda circumscripita a la mera petición a las autoridades, sin consecuencias posteriores y absolutamente sujeta al criterio de éstas últimas respecto a la satisfacción del reclamo. A su vez, escindida de la Ip, la Cp pasa a formar parte de los recursos políticos del partido gobernante.

Los diez proyectos que reunían la característica común de establecer una conexión necesaria diferían a su vez en las dos modalidades que esta última podía asumir: a) La Ip es seguida directamente de Cp, sin mediar la intervención de ninguno de los poderes constituidos; y b) La Ip es seguida indirectamente de Cp, condicionada ésta última a la decisión del Congreso respecto al proyecto de ley promovido por Ip.

En relación a la primera variante se presentaron tres proyectos: a.1) el 5% de los empadronados puede requerir una Cp con el objeto de ratificar o derogar una ley o decreto (2); a.2) el 10% de los inscriptos puede exigir una Cp en torno a una cuestión de carácter general, o con la finalidad de ratificar, modificar o derogar normas jurídicas (3); y a.3) el 10% de los inscriptos que coincidan con el 10% de los electores de por lo menos 12 distritos pueden reclamar una Cp con la intención de rechazar o ratificar una ley o un acto con fuerza de ley (4).

En relación a la Ip indirecta y condicionalmente seguida de Cp

ingresaron siete proyectos:

b.1) si el Congreso no se expide expresamente respecto a una Ip, es convocada una Cp (5);

b.2) si una Ip respaldada por el 5% de los inscriptos no es votada por el Congreso en el plazo de 12 meses, el poder ejecutivo debe llamar a Cp (6);

b.3) si el Congreso rechaza o modifica substancialmente un proyecto por Ip debe convocarse a Cp (7);

b.4) si un proyecto presentado por un número de electores no inferior al necesario para elegir un diputado nacional, es rechazado o modificado por el Congreso debe llamarse a Cp (8);

b.5) si un proyecto presentado por el 5% de los inscriptos es rechazado o no sancionado por el Congreso antes de la finalización del período ordinario posterior a su presentación, debe convocarse a Cp (9);

b.6) la Ip en materia legislativa del 4% de los votantes en las últimas elecciones para diputados nacionales, que el Congreso no trata, rechaza o modifica en términos inaceptables para sus promotores, es seguida de Cp vinculante por medio de la cual la ciudadanía optará entre el proyecto de la Ip y el contra-proyecto - si lo hubiere- aprobado por el Congreso; la Ip en materia administrativa dirigida al poder ejecutivo con el objeto de reclamar el cumplimiento de leyes en vigencia o la sanción de decretos a tal efecto; de no observarse la satisfacción del reclamo, sus patrocinantes pueden solicitar a la justicia una audiencia pública con el área ministerial correspondiente; si en la audiencia no se concretara acuerdo alguno o el poder ejecutivo incumpliere lo convenido, podrán solicitar a la justicia que la cuestión sea sometida a Cp; si se diera lugar a la misma, la ciudadanía optará entre la petición formulada y la opinión del poder ejecutivo (10); y b.7) el restante es con pequeñas variantes igual al anterior (11).

Estos siete proyectos, que a diferencia de los tres primeros resguardan y activan el rol parlamentario, se distinguen a su vez entre sí en aspectos significativos. El b.1 y b.2 dictaminan que solo habrá Cp si el Congreso no trata el proyecto de la Ip, pero no si lo rechaza o modifica. En todos hay importantes materias excluidas, invariablemente las presupuestarias y tributarias, menos en el b.6, el cual posibilita además que el Congreso confronte en la votación su propia postura con las de los promotores de la Ip, e incluye además la Ip en materia administrativa (12).

Pese a la insistencia de algunos convencionales del Frente Grande estos mecanismos que combinan iniciativa y consulta en un mismo dispositivo no fueron analizados, ni en la comisión específica ni durante las deliberaciones de la Convención. Los argumentos esgrimidos no fueron considerados seriamente, y la respuesta más difundida entre los bloques del PJ y de la UCR fue que así diseñados afectarían la representatividad de los legisladores, recortarían las atribuciones del parlamento y debilitarían a los

partidos políticos. Los negociadores de los bloques mayoritarios no dispusieron ni de tiempo ni de interés para discutir los pro y los contra de mecanismos alternativos a los que ya de antemano habían recibido la aprobación de sus respectivas jefaturas. Por su parte quienes eran portadores de ideas innovadoras temían quedar marginados de las negociaciones.

El problema no consistía siquiera en la inseguridad que para los intereses partidarios podían encerrar los institutos, sino fundamentalmente en el desconocimiento acerca de cómo habrían de funcionar o en la imagen equívoca y confusa que los constituyentes tenían de los mismos. Curiosamente los propios voceros y negociadores del PJ y de la UCR que sostuvieron la defensa de la redacción definitiva, habían presentado o cofirmado proyectos de Ip que directa o indirectamente tenían desemboque en Cp, pero se allanaron luego con inflexible convicción a lo acordado por los constitucionalistas del Pacto de Olivos (13).

La efectividad de estos institutos de participación en macro-políticas públicas depende de un diseño que no estaba siquiera entre las alternativas a discutir para la mayor parte de los convencionales (14). La fórmula aprobada es al respecto irrelevante, y para incorporarla en esos términos no era necesaria la reforma constitucional (15). Sin embargo, fue presentada unánime y públicamente como un paso significativo hacia la "democracia participativa". La Ip es reducida al derecho de presentar proyectos de ley a la Cámara de Diputados; el Congreso tiene el deber de darle tratamiento, pero si no lo hace o lo rechaza no se prevé consecuencia ulterior alguna, más allá del costo político eventual para el bloque que vote negativamente. En cuanto a la Cp es una facultad que queda reservada a la decisión de ambas Cámaras cuando es vinculante, y al Congreso y al presidente cuando no lo es. El Frente Grande, y la UCR en un primer tramo del debate, trataron de impedir que el presidente también pudiese convocarla, con la prevención de que en un régimen presidencialista se presta fácilmente al abuso plebiscitario, pero se trataba sin lugar a dudas de un punto innegociable para el PJ. Las discusiones en la comisión específica se extendieron largamente sobre éste tema, pero tampoco la exigencia de que esa facultad del poder ejecutivo estuviese condicionada a la autorización parlamentaria fue aceptada (16).

Si bien jurídicamente la Cp carece de efectos cuando es convocada por el poder ejecutivo, la experiencia demuestra que sus resultados son corrientemente ratificados por los poderes públicos y que el Congreso queda obligado por la decisión popular. Teniendo en cuenta esta relativización práctica de la distinción entre vinculante y no vinculante, si el poder ejecutivo es minoritario en las Cámaras es ilegítimo que sea el convocante, y si tiene mayoría en ellas nada impide que sea entonces el Congreso el poder que lo haga. La única justificación atendible es que la facultad para convocar Cp que

posee el presidente sea la de enfrentar situaciones de bloqueo recíproco o de empate institucional. Pero si ésta hubiera sido la preocupación de los constituyentes debería haberse planteado expresamente tal posibilidad a través de cláusulas como las propuestas por uno de los proyectos (17). Además, es ineficaz que el poder ejecutivo tenga la limitación de decidir las en materias que son de su competencia exclusiva, ya que fuera de las puramente administrativas son muy pocas las que no requieren de la intervención del Congreso (18).

No siempre las Cp son pro-hegemónicas, ya que los gobiernos convocantes incurren en errores de cálculo o en la sobreestimación de sus fuerzas electorales, aún cuando sean todos los partidos del sistema los que la impulsan como sucedió recientemente en Uruguay a propósito de la reforma constitucional (19). Pero en general son herramientas a disposición del oficialismo. Y aunque no lo fueran desde el punto de vista formal degeneran habitualmente en un plebiscito por el cual se pone a prueba el respaldo popular a la gestión gubernamental. Por tal razón lo más prudente es que constituya una facultad del Parlamento, o que, asociada a la Ip, dependa de una decisión parlamentaria respecto no a la Cp misma sino al proyecto promovido.

Por otra parte, su frecuencia y regularidad en algunos países se explica por su enlace directo o indirecto con la Ip (Austen, Butler y Ranney, 1978 y 1987). "En sí mismo el referéndum es un paso modesto hacia la democracia directa, pero combinado con la iniciativa popular se convierte en un paso gigantesco" (Lijphart, 1987). No obstante, a pesar de que la Cp se extiende a un número creciente de países a partir de la década del 60, y en dirección a los más diversos temas, los poderes constituidos no la conciben como un mecanismo de participación intrínsecamente valioso; más bien la toleran para ocasionales veredictos populares si la opinión pública se polariza en partes más o menos iguales respecto a un tema general y simple, o cuando éste excede las responsabilidades de largo plazo de las elites gubernamentales, o en los casos en que una política amenaza con la división del partido oficialista o con el enfrentamiento entre poderes.

La transformación de la fórmula establecida por los artículos 39 y 40 -al estilo de los proyectos que establecen un nexo indirecto entre Ip y Cp- no es meramente una cuestión de detalle técnico o jurídico, y es dudoso que la futura reglamentación pueda trascender su modus operandi (20). De cualquier manera en los pocos diálogos que se desarrollaron acerca de este punto durante las sesiones de la Convención, surgen expresiones -como las de Brusca- que sugieren que esa posibilidad no está definitivamente cerrada. El primero de esos diálogos es iniciado por Cullen:

"... la iniciativa que se propone consiste simplemente en establecer

un mecanismo que recoge el principio del artículo 22 en cuanto a que se puede peticionar a las autoridades. Se establece la posibilidad de una iniciativa, pero no se determina ninguna consecuencia, como no sea la obligación de que hay que tratar el proyecto de ley... Resulta que cuando el Congreso toma la iniciativa a través de la Cámara de Diputados puede ese mismo Congreso convocar al pueblo... Y cuando el pueblo se toma el trabajo de juntar 600.000 firmas no hay más que doce meses para que el Congreso la trate, sin ninguna consecuencia frente a su silencio o frente a no haber tomado ninguna decisión... Por ésta razón he propuesto un agregado, además de un proyecto concreto sobre el tema, que no tengo muchas esperanzas de que sea acogido, similar a la de la constitución italiana, el llamado veto popular". Cullen es luego interrumpido por Corach, convencional del PJ y presidente de la Comisión de Redacción:

Corach: Hay algo que no entiendo en la propuesta del señor convencional, y me gustaría aclararlo. Dice que se convocará al pueblo para que decida al respecto. Para que decida qué? Si lo convierte en ley?

Cullen: Claro.

Corach: Con qué mayoría habría que declararlo convertido en ley? Porque estamos exigiendo para la iniciativa popular un mínimo de tres por ciento del padrón electoral, y quiero saber con qué mayoría en una convocatoria popular tendríamos derecho a sustituir al Congreso. Porque es fácil formular una expresión de respeto a la voluntad popular, pero debemos instrumentarla de acuerdo a la Constitución. Concretamente le pregunto al señor convencional Cullen con qué mayoría el voto popular tendría que sustituir al Congreso en una decisión de este tipo...

Cullen: ... la respuesta es muy simple: como ocurre en todos los casos en los que este instituto está regulado, con la mayoría absoluta del padrón electoral, porque lo que se está decidiendo es, nada menos, que la sanción de una norma jurídica que va a resolver un tema que ha provocado la iniciativa del cuerpo electoral. Además, debo decirle al señor presidente de la Comisión que en el dictamen sobre consulta popular tampoco se establece con qué mayoría va a aprobarse la ley. Tanto en un caso como en el otro es el Congreso el que deberá determinar la mayoría. Pero lo electoral.

Corach: Señor presidente: es bueno que vayamos a la práctica concreta y no a la declamación. Necesitaríamos nueve millones de votos para sancionar este tipo de iniciativas; porque somos dieciocho millones de electores.

En otro tramo del diálogo Auyero insiste en que se considere la propuesta del Frente Grande, añadida como disidencia parcial y complementaria al dictamen de mayoría:

"... El despacho de mayoría lo conocemos. La primera parte, que es conceptual, concluye diciendo que el Congreso deberá dar a las iniciativas expreso tratamiento dentro del término de doce meses,

pero qué pasa si no las trata o las rechaza? Frente a una iniciativa popular, el Congreso puede no tratarla o sancionar una ley en sentido contrario... En nuestro dictamen se dice textualmente: 'Si transcurrido ese plazo no lo tratare -se refiere al Congreso- lo rechazare o lo modificare en términos inaceptables para sus promotores, será sometido a una consulta de carácter vinculante. El Congreso podrá contraponer un proyecto de ley alternativo que será puesto a votación juntamente con el primero'... Entiendo que quizás se trate de una innovación demasiado audaz, pero insistimos porque aquí está el requisito clave del tema. Pretendemos que si el Congreso no lo trata o lo rechaza, sea la gente la que decida a través del voto.

Brusca: ... Pienso que no se puede establecer una sanción al cuerpo legislativo. Insisto en que existe una sanción política para aquellos cuerpos que no cumplen con sus funciones. Pero también puede haber una autorregulación por parte del Congreso en cuanto a las consecuencias de una iniciativa no tratada o rechazada, y puede darse a través de la reglamentación, una salida distinta o quizás igual que la planteada por esos señores convencionales (se refiere a Cullen y a Auyero). Entiendo que debido al armónico juego de la interpretación de las nuevas instituciones de la IP y de la CP, ningún camino está vedado. Nada impide que sea el propio Parlamento quien las articule, las enriquezca y haga de ellas una norma viva. Desde la Comisión especializada hemos volcado en el dictamen el acuerdo al que llegaron las fuerzas mayoritarias. Se trata de un acuerdo básico. Las demás consideraciones que se han vertido en este recinto deben ser debidamente leídas por los legisladores para lograr un enriquecimiento que, bajo ningún punto de vista, aquí se cierra...

Auyero: En función de lo mencionado por el señor convencional Brusca, insistiremos en la disidencia, con la esperanza que él ha abierto en cuanto a que un tratamiento parlamentario posterior sea reconsiderado el tema...

Ortiz Pellegrini (UCR): ... Se podrá decir, como se lo hizo recién, que se trata de una forma poco audaz y que si no se la trata hay que consultar al pueblo. Al respecto quiero hacer la siguiente reflexión. En un pueblo como el nuestro y en una situación institucional como la que tenemos en el presente, donde existe jurisprudencia de la Corte que dice que la voluntad del Congreso se presume en algunos casos, lo que corresponde en primer lugar es afirmar la voluntad del Congreso como centro de la voluntad popular. Eso si me parece audaz... sin sanción del Congreso no hay ley, y sin voluntad del Congreso, que expresamente dice lo que legalmente debe interpretarse como voluntad del pueblo, no hay voluntad del pueblo, no hay voluntad ficta ni de ningún tipo...

Auyero: Lo que queremos, precisamente, es darle poder a los partidos y al Congreso, a quienes no estamos debilitando sino otorgándole la posibilidad de que confronten sus iniciativas con las de carácter popular... No estamos confrontando poder contra poder... No pretendemos llegar a una democracia que prescinda de los órganos que

queremos volver a prestigiar... agradeciendo la interrupción que me ha permitido, comparto la euforia del señor convencional Ortiz Pellegrini pero le pido que se asocie a nuestro deseo de fortalecer la participación popular y nuestra creencia de que en ésta confrontación de proyectos quien sale fortalecido es el poder democrático... Además, comprendo que todo instituto tiene que hacer su aprendizaje, pero no olvidemos que en los que se refiere a éste instituto estamos retrasados en varias décadas.

Ortiz Pellegrini: No tengo una interpretación contraria a la que expresa el señor convencional. Digo que no se puede saltar al Congreso en la actual organización institucional... En una situación más avanzada ésta institución puede tener cabida, y la comparto porque tiene las mejores intenciones. Pero está vigente en el país una jurisprudencia de la Corte que dice que se presume la voluntad del pueblo si el Congreso no se expide. Tenemos que decir que la voluntad del pueblo no se presume ni se inventa; se expresa a través del Congreso (21).

Simultáneamente al desarrollo de la Convención nacional la Provincia de Buenos Aires también reformaba su Constitución. Su artículo 67, relativo a éstos institutos, no se aparta del esquema establecido por los artículos 39 y 40:

"1. Los electores tienen el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales, debiendo la legislatura darle expreso tratamiento dentro del término de los doce meses. La ley determinará las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deberán suscribir la iniciativa.

2. Todo asunto de especial trascendencia para la Provincia, podrá ser sometido a consulta popular por la Legislatura o por el Poder Ejecutivo, dentro de las respectivas competencias. La consulta podrá ser obligatoria y vinculante por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara.

3. Todo proyecto de ley podrá ser sometido a consulta popular, para su ratificación o rechazo, por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara. ratificado el proyecto se promulgará como ley en forma automática.

4. La ley reglamentaria establecerá las condiciones, requisitos, materias y procedimientos que regirán para las diferentes formas de consulta popular.

5. La Legislatura por dos tercios de votos del total de los miembros de cada Cámara podrá establecer otras formas de participación popular".

Agregándose como disposiciones transitorias los artículos 210 y 211 que establecen:

"Los institutos de formas de democracia semidirecta establecidos en esta Constitución serán reglamentados en un plazo que no exceda el próximo período legislativo.

"La Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta".

La polémica en torno a la posibilidad constitucional de que el actual gobernador pudiera ser reelegido desarticuló un acuerdo entre PJ, UCR y Frente Grande en relación a un texto un poco más avanzado. El posterior acuerdo entre el PJ y el Modín dispuso el texto en vigencia. Pero en ningún momento llegó a tratarse el proyecto original del Frente Grande, basado en el presentado a la Convención nacional (22).

Recientemente ésta última agrupación política, a través de la diputada Fernández Meijide, ha elevado a la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto reglamentario que pretende remediar los límites e ineffectividad de las cláusulas constitucionales (23).

1.2. Las restricciones legales en España, Suiza, Italia y Uruguay

En descargo de los constituyentes reunidos en Santa Fe debe concederse que la Ip seguida condicional e indirectamente de Cp (en caso de rechazo parlamentario), con carácter vinculante, en materia legislativa y sin excepción de materias, a nivel nacional, con la facultad parlamentaria de presentar contraproyectos alternativos al de la Ip, con un órgano neutral que formule la pregunta y las respuestas opcionales, con instancias previas a la Cp de deliberación ciudadana y parlamentaria, con límites temporales y secuencias del trámite predeterminadas, constituye un modelo referendario que carece de antecedentes constitucionales que reúnan la totalidad de estos requisitos.

Las modalidades previstas constitucional y legalmente más cercanas a este modelo referendario son universal y extremadamente restrictivas, o corresponden a un nivel jurisdiccional inferior al nacional, o son implementadas de forma tal que habilitan su fácil manipulación por parte de las autoridades (Guillaume-Hofnung, 1987; Bugiel, 1987). Por más que sus tipos y usos varíen considerablemente de país a país (Uleri, 1985; Suksi, 1993; Hayward, 1994) los institutos oscilan entre las restricciones inutilizantes y los abusos plebiscitarios. Considerando Suiza, Uruguay e Italia, tres países que cuentan con algunos elementos de tal modelo a nivel de

Estado nacional, se detecta que en los dos primeros existe la Ip pero está limitada a materias constitucionales, y en los tres está presente la Ip legislativa pero solo para abrogar leyes (Italia) o derogarlas dentro de cierto plazo luego de su sanción (Suiza y Uruguay) (24), aparte de estar sujeta a múltiples limitaciones.

El proceso constituyente español ejemplifica cómo los políticos retroceden frente a las instituciones referendarias cuando perciben que puede restarles autonomía o margen de maniobra, no importa todo lo progresistas que puedan ser en otros terrenos. Y muestra de qué modo un instrumento aún cuando se encuentra condicionado a la autorización parlamentaria -a diferencia de la actual Constitución Argentina- puede ser utilizado en sentido plebiscitario tanto por el gobierno como por la oposición.

El anteproyecto de Constitución (enero de 1978) ofrecía una versión bastante abierta y favorable a diversas modalidades, que la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados, el debate parlamentario posterior, la ley orgánica 2/1980 de referéndum, y la ley orgánica 3/1984 de iniciativa, recortaron hasta asegurar el protagonismo excluyente de los partidos en los asuntos públicos. El anteproyecto preveía el referéndum constitucional, el autonómico, el de ratificación de leyes aprobadas pero no sancionadas, el abrogativo por Ip de 750.000 electores, y el destinado a decidir sobre "cuestiones políticas trascendentes". Mediante la enmienda acordada por el PC, la UCD y el PSOE se suprimieron el tercero y el cuarto, y se impuso carácter no-vinculante al quinto. Junto a los nacionalistas moderados cerraron filas en torno a un parlamentarismo estricto, sin concesiones "equivocas" a un "mal entendido" derecho de participación de los ciudadanos (Aguilera de Prat, 1992). El argumento fue priorizar la consolidación de la democracia frente a eventuales desbordes plebiscitario-populistas.

Pero con el contrasentido de constitucionalizar un referéndum que puede ser convocado por acción del presidente del Gobierno -con el respaldo de la mayoría parlamentaria- sobre "las decisiones políticas de especial trascendencia", ambigüedad que permite su amplio y discrecional empleo. Complementariamente, el acceso a los medios de propaganda y comunicación se conceden exclusivamente a los grupos políticos representados en el parlamento en proporción a sus bancas (Ortega, 1982).

En marzo de 1986 este tipo de referéndum fue convocado por primera vez, confirmándose por amplia mayoría la pertenencia de España a la OTAN. El PSOE, de tradición neutralista, defendió en la campaña de 1982 la convocatoria a Cp para salir de la OTAN, pero una vez en el gobierno pasó a una política de "ambigüedad calculada" preparando el terreno para una nueva posición (25). El desbloqueo del ingreso de España a la Comunidad Europea tenía implícitamente como contrapartida el compromiso del gobierno de mantenerse en la Alianza

Atlántica. El Congreso el PSOE ratificó, dado el estricto control del "aparato", la reorientación, y a partir de ese momento el gobierno se lanzó a la tarea de modificar la percepción ciudadana. Señaló que permanecer fuera de la OTAN subordinaría a España, que "aislarse" tendría graves consecuencias económicas, y que la neutralidad supondría un grave desprestigio internacional y riesgos desestabilizadores. Además, presionó a la opinión pública advirtiéndole sobre la falta de alternativas ("quién gestionará el no?") y el peligro de irreparables divisiones en el partido; agregó a ello la promesa de que la OTAN modernizaría a las fuerzas armadas y acabaría con el golpismo. Los sectores anti-OTAN no pudieron polarizar el debate sobre la cuestión específica y fueron llevados al terreno más propicio para el gobierno: el dictamen sobre su continuidad en el poder. Cuando el referéndum se convirtió en una decisión electoral sobre la gestión global del gobierno, el triunfo del PSOE quedó asegurado. Al diluirse el tema de fondo el voto adquirió carácter estratégico: si los ciudadanos hubiese manifestado sus preferencias como en las elecciones generales tres meses antes, el resultado habría sido una victoria del "no" (Colomer, 1990).

Finalmente, todos aparte del PSOE, afirmaron haber ganado. La AP, por el nivel de abstención; los nacionalistas vascos y catalanes, porque se seguiría en la OTAN y en sus comunidades locales se había castigado al gobierno central; y la izquierda por el alto porcentaje de rechazo. Quienes habían sostenido convicciones atlantistas se negaron a apoyar el "sí" para desgastar al PSOE; y éste, hasta hacía poco neutralista, ordenó votar por el ingreso a la Organización amenazando con la dimisión del primer ministro González. Posteriormente el referéndum no ha vuelto a usarse, y existe un acuerdo de hecho para no modificar su status jurídico. El PSOE, en particular, es el que más firmemente se opone a ello, mientras que conservadores y nacionalistas suelen insinuar tal posibilidad pero por razones tácticas.

La Constitución estableció también el derecho a presentar propuestas de ley a 500.000 electores "por lo menos", con un lapso de seis meses para recolectar las firmas. El ejercicio de la Ip concluye necesariamente en la primera fase procesal del trámite legislativo, con exclusión de materias constitucionales, internacionales, de prerrogativas de gracia, presupuestarias, de planificación económica del Estado, leyes orgánicas, y de proposiciones que modificando ingresos o egresos públicos no cuente con la conformidad del gobierno. La ley orgánica reforzó estas limitaciones estableciendo que la Mesa del Congreso de Diputados dictaminará sobre la admisibilidad legal de la Ip, para lo cual deberá tener en cuenta, además, que no exista previamente en el Congreso o en el Senado una ley referida al mismo tema de la Ip en trámite de enmiendas, que la Ip no sea reproducción de otra de igual contenido presentada durante la legislatura en curso, y que no exista una resolución política -no de ley- aprobada por una Cámara sobre la materia objeto

de la Ip (Biglino Campos, 1987). Estas trabas, distintas a las del artículo 87.3 de la Constitución que no admite ampliaciones a otros supuestos, son de cuestionable constitucionalidad. Basta que el gobierno tome conocimiento de una Ip para que pueda obstaculizarla presentando otro proyecto sobre la misma materia con un contenido diferente, o que un grupo de personas sin intención de recabar las firmas necesarias pueda impedir el desarrollo de una Ip adelantándose con otra de contenido semejante (Contreras, 1986).

En Suiza para promover una ley el pueblo debe reformar la Constitución. Si el proyecto de reforma es total su oportunidad se somete previamente a los electores, y si es aprobada se renuevan las Cámaras a los efectos de la revisión. Si es parcial, y concebida en términos generales, debe ser tratada por el parlamento que, en caso de desaprobala, debe convocar al pueblo a un referéndum sobre su necesidad, y si se la confirma debe redactar la reforma en el sentido indicado por la iniciativa. Si el proyecto de la Ip representa una modificación redactada en todas sus partes, debe ser sometido a votación sea cual fuese la posición del Parlamento, a menos que sea retirada. El procedimiento de Ip para la reforma se utiliza frecuentemente con la intención de desencadenar el debate sobre cuestiones que los legisladores soslayan o para la aprobación de normas en materias que en otros países serían ordinariamente reguladas por leyes o decretos, cosa que ha llevado a la dispersión y trivialización del texto constitucional (el poder judicial carece de potestad para determinar la constitucionalidad de las leyes). No se excluyen temas, no obstante las iniciativas que implican medidas distributivas del ingreso o progresividad en los impuestos son fuertemente resistidas (App, 1987).

En el referéndum constitucional se requiere de una doble mayoría, la del pueblo y la de la mayoría de los cantones (el voto de cada cantón es el de la mayoría del pueblo en cada uno de ellos). La Ip que lo promueva es posible a partir de los cien mil electores, contándose con 18 meses para la recolección de firmas. Si ésta última fracasa por un año no puede reiterarse una Ip sobre el mismo tema. El poder ejecutivo tiene ocho semanas para examinar el proyecto presentado, traducirlo a los tres idiomas oficiales y publicarlo. Luego de reunidas las firmas, tiene dos años para informar al parlamento y dar su opinión. El parlamento cuenta con otros dos años para recomendar al pueblo su aceptación, rechazo, o aprobación de un contraproyecto. En este último caso, el contraproyecto se vota conjuntamente con la Ip. A menudo los patrocinantes de la Ip retiran el suyo puesto que si bien aquél es generalmente menos progresista recoge parte del contenido del primero; de esta manera se aseguran -evitando que el voto se divida- cierto avance en el tema constitucional en cuestión. En 1953 se introdujo jurídicamente la cláusula de "retiro", que fue ampliada en tres oportunidades junto al poder de los Comités promotores, a los efectos de favorecer la capacidad negociadora de los patrocinantes

de la Ip, otorgándose a éstos mayores facultades para aceptar "pagos laterales" o ceder en aspectos importante en el transcurso de una larga negociación que se desarrolla con poca transparencia (Hofer, 1987). El poder ejecutivo maneja los tiempos de votación y ello es usado a favor o en contra de la iniciativa, según sean sus promotores y contenido.

A pesar del importante número de Ip que se presentan anualmente y de que partir de 1986 se levantó la interdicción del doble sí, que representaba una clara ventaja para el statu quo (26), el largo trámite exigido y la doble mayoría (que otorga un peso desproporcionado a los cantones despoblados y rurales), determina que solo una pequeña parte de ellas sea exitosa y que sea en realidad una verdadera carrera de obstáculos. A semejanza de Australia, donde dos estados -Victoria y New South Wales- concentran la mayor parte de la población. El sistema requiere para el referéndum constitucional la mayoría del pueblo y de los Estados, permitiendo que un pequeño porcentaje vete una reforma por importante que sea (Jarvis, 1989).

En el caso de alcanzar éxito una Ip la modificación incorporada a la Constitución debe ser todavía "interpretada" legislativamente y puesta en ejecución, lo que da lugar a distorsiones o desviaciones respecto del texto original (Moser, 1987). Entre 1891 y julio de 1991 se presentaron 184 Ip constitucionales (otras 50, por lo menos, no alcanzaron los avales), de las cuales 15 de ellas se encontraban en 1991 en suspenso (listas para ser votadas o en tratamiento por parte del ejecutivo o del parlamento). De las 169 restantes, 104 fueron votadas y 65 retiradas, 14 de las cuales lo fueron a favor de contraproyectos, 11 de los cuales fueron aprobados por el electorado. De las 104 Ip que llegaron a la votación solo 10 fueron aprobadas, mientras que en el resto únicamente 6 casos fue aprobado el contraproyecto. En síntesis, sumando las 10 Ip aceptadas a los 17 contraproyectos aprobados, solo en 27 oportunidades sobre 169 se introdujeron cambios impulsados por este medio (27).

Se ha propuesto disminuir el tiempo que lleva el trámite de las Ip, establecer el control constitucional previo a la recolección de firmas, morigerar el federalismo antidemocrático que impera, y que también los temas legislativos puedan ser objeto de Ip en sentido propositivo (Kolz, 1991), pero estas innovaciones han sido inviables hasta el presente. No obstante, los analistas consideran que aún bajo condiciones jurídicas y políticas tan limitativas ha servido al aprendizaje y a la integración social, a una mayor legitimidad de las decisiones, a institucionalizar conflictos, y a que las minorías sean tomadas en serio (Giugni, 1991).

El número de Ip se incrementa, principalmente desde 1974, con un promedio anual de 4,5. La mayor parte de la ciudadanía cree que la

"democracia directa" funciona mal, pero no está dispuesta a renunciar a sus mecanismos, que son usados intensamente por sus efectos indirectos y laterales, como instrumentos de oposición, de organización de partidos, y barómetro del conflicto social (Grunner, 1987). Comparando ciudades como Ginebra y Berna surge que el mayor número de referéndum y de temas en la segunda de ellas (y en Winterthur) no produce un descenso en la participación, ni "fatiga" ni sobrecarga en los votantes, ni se refleja en una disminución de los votantes en las elecciones ordinarias (Ladner, 1991). Aparentemente, cuanto más intensa es la práctica referendaria mayor es la probabilidad de que se aprueben las Ip y menor la influencia de los grupos de presión. Un estudio sobre Berna demuestra que las Ip no adquieren carácter particularista y que el mayor número de temas votados (multi-pack) aumenta la participación porque convoca a distintas categorías de afectados (Huissoud y Joye, 1991). El tamaño de la comuna y del Cantón carece de efectos sobre el nivel de participación, pero sí en cambio la mayor diferenciación social y el número de actores sociales y políticos que crece con la dimensión demográfica y geográfica (Geser, 1991).

La social-democracia y el sindicalismo, y los nuevos movimientos sociales han utilizado la Ip sistemáticamente, siendo los primeros propulsores de más de la mitad de las Ip presentadas hasta mediados de la década del 60, mientras los segundos han sido desde entonces los responsables de la mayor parte, y aunque no han llegado a desafiar la lógica cartelizada e inmovilista del sistema de partidos ni a mover a los abstencionistas, obligan a actuar a las autoridades, introducen temas que de otra manera serían ignorados, y lanzan campañas de concientización a través de un procedimiento que tiene la ventaja de exigirles un mínimo de organización y persistencia en el tiempo y las desventaja de subordinarlos a la dinámica que les impone el gobierno (Mockli, 1991; Eppler-Gass, 1991). Pueden activar a la sociedad civil pero, a causa de su abstinencia teórica respecto del Estado, tienden a adaptarse al sistema político y dejan de lado el aprendizaje y oportunidad que implica el abstencionismo. Los partidos sin representación parlamentaria, acudiendo a la Ip, introducen cierta imprevisibilidad aunque carezcan de potencial de coalición y/o chantaje (Papadopoulos, 1991), constituyéndose en focos de oposición que si bien no se manifiestan en la competencia electoral no ha podido ser completamente neutralizadas por medio de la multiplicación de instancias y fases de negociación en el trámite de la Ip constitucionales.

A niveles cantonales y municipales las Ip tienen una tasa de aceptación más alta porque pueden presentarse en materias legislativas. Además, el trámite es más breve y sencillo (con un promedio entre la presentación y la votación de 16 meses), no se plantean cuestiones de principio, la influencia de los partidos políticos es más débil, y éstos no se encuentran tan obligados a

posicionarse con consignas. Pero la participación electoral y referendaria son casi tan bajas como a nivel nacional. Sus niveles oscilan de acuerdo a la importancia de las cuestiones discutidas y del grado de información que posea al respecto la ciudadanía.

En materia legislativa también puede ser promovido referéndum por Ip pero a los efectos de abrogar una ley dentro de los 90 días de aprobadas por el parlamento (salvo que tengan carácter de "urgentes"), con el aval de 50.000 electores u ocho cantones y requiriéndose para la derogación de la mayoría del pueblo suizo. Quedan a salvo los decretos de urgencia, pero si se presenta el recurso, el referéndum debe celebrarse antes del año de su promulgación o pierden validez. Entre 1874 y 1986 en 95 casos se reunieron las firmas (se presentaron más del doble, pero fueron retiradas, o anuladas, o no lograron el número de firmas, o estaban en suspenso en 1986). En 54 oportunidades el pueblo rechazó la ley, y en 41 la confirmó. El escaso tiempo para recolectar las firmas convierte este tipo de Ip en un instrumento frecuente del establishment económico y de los grupos mejor organizados. El acuerdo político entre los principales partidos desde 1959 permite escapar del veto popular, junto a un esfuerzo parlamentario sistemático por desactivar las posibilidades de votación a través de comisiones de consulta y búsqueda de compromiso con los demandantes, que generalmente son partidos marginados de la coalición gubernamental y grupos de interés. Se trata de un recurso contra leyes indeseables para los grupos de presión, y opera preventivamente como un veto latente contra la innovación (Grunner, 1987). Por ejemplo, en materia de integración europea (Luthardt, 1992; Germann, 1991).

La Constitución italiana de 1947 admitió el referéndum abrogativo por Ip, con severos recaudos y como correctivo excepcional de la democracia representativa. La desconfianza en torno a la presunta incompatibilidad entre referéndum y Parlamento condujeron a recortar el proyecto original tratado en la subcomisión presidida por Mortati, que admitía el referéndum deliberativo sobre leyes ordinarias, el suspensivo sobre proyectos definitivos de ley, el de resolución de conflictos entre el gobierno y las Cámaras o entre éstas, el de revisión constitucional, el regional, y el abrogativo. En el pleno de la Comisión respectiva Togliatti rechaza algunas de estas variantes (el suspensivo por el riesgo de obstrucción a la labor parlamentaria y el de arbitraje por incongruente con la forma de gobierno). En el plenario de la constituyente Mortati expresó que el temor a una discordancia entre los ciudadanos y el Parlamento reflejaba un criterio corporativo, debiéndose permitir a la ciudadanía manifestarse en forma directa precisamente para evitar tal fractura y que el parlamento se "autonomice" por encima de la sociedad. Y acusa de "jacobino" al argumento que delega en el parlamento la función "dirigente", pues si las reformas progresistas fuesen bloqueadas por el referéndum quiere decir que el pueblo no

las desea. En la redacción final se introdujeron numerosos cambios y solo se mantuvieron el constitucional, el regional, y el abrogativo, no dirigido éste a la formación de una nueva ley sino a la derogación de una ley formal o material vigente.

Su ley reglamentaria se sancionó en 1970, es decir, veintidós años después, y con una deliberada imprecisión a los efectos de que no pudiera emplearse más allá de la cuestión circunstancial que le dio lugar. La oposición del partido liberal -pequeña pero indispensable bisagra para la mayoría parlamentaria- frenó su sanción hasta ese año, alertando sobre la incapacidad del pueblo para apreciar la complejidad de las cuestiones técnicas, la naturaleza potencialmente antiparlamentaria del referéndum, y el pluripartidismo que lo distorsionaría. La ley se sanciona finalmente por acción de la DC que impulsaba un referéndum sobre una cuestión en la que creía iba a ganar. Aunque casi la totalidad de los partidos era divorcista, la DC se opuso a la ley Fortuna-Baslini, quedando en minoría. Por una vez no hubo crisis de gobierno, y se buscó la solución referendaria, que antes exigió la rápida aprobación de la correspondiente reglamentación.

La Ip de abrogación debe reunir 500.000 firmas notarialmente acreditadas, a ser depositadas entre el 1 de enero y el 30 de septiembre, salvo en el último año de la legislatura y en los seis primeros meses de la siguiente, a pesar de que la Constitución no prescribe plazos y de que, poseyendo cada una su propia lógica, las campañas electorales no sustituyen a las refendarias en la resolución del tema en debate. A continuación la Ip debe pasar un primer control, el de su legitimidad formal, que realiza la Oficina Central de Referéndum establecida en el Tribunal de Casación (autenticidad de las firmas, cumplimiento de plazos, verificación si la abrogación no ha sido solicitada con anterioridad, comprobación si lo impugnado es una ley). Tras este filtro debe pronunciarse sobre la admisibilidad de fondo el Tribunal Constitucional antes del 10 de febrero, que al producirse después y no antes de la recolección de firmas dramatiza el rechazo al recurso interpuesto. Superado el trámite el Presidente de la República convoca a votación para un domingo entre el 15 de abril y el 15 de junio, con el fin de evitar más de una convocatoria anual (si las peticiones son varias se acumulan en un solo día). Para que el resultado sea vinculante es necesario que vote la mayoría absoluta del cuerpo electoral, y para que triunfe la propuesta de abrogación, la mayoría de votantes, no contabilizándose los votos en blanco. Si fracasa deberán transcurrir cinco años para volverse a votar. Si se produce una disolución anticipada de las Cámaras, el referéndum aunque haya sido convocado queda pendiente hasta que transcurra un año desde las nuevas elecciones. Además, el Parlamento dispone de un subterfugio para eludirlo: derogar la ley cuestionada y sustituirla por otra similar.

Pero el problema mayor, aparte del hecho de que el referéndum abrogativo no tiene un carácter "constructivo" o propositivo porque no establece con qué reemplaza a la ley derogada, es el de la admisibilidad. El artículo 75 de la Constitución excluye las leyes tributarias, los presupuestos, las amnistías e indultos, los tratados internacionales y las leyes de índole constitucional. Si se lo interpreta de modo taxativo y cerrado cualquier norma tiene relación con tales materias. La cuestión ha sido zanjada con los criterios del Tribunal Constitucional, que define caso por caso las "conexiones" implícitas o no de la ley impugnada con las materias excluidas, aprovechando en la práctica las debilidades técnicas de las Ip para sustraer a los partidos y a los parlamentarios de la prueba referendaria. De entrada ha dejado fuera cualquier Ip que suponga indirectamente aumento de gastos o disminución de ingresos públicos. Con motivo de los ocho referéndum solicitados por el partido radical, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión en 1978 de extender la lista de prohibiciones. En su sentencia se fijan las siguientes pautas para declarar la inadmisibilidad del referéndum abrogativo: a) materias expresamente citadas en el art. 75; b) leyes constitucionales; c) leyes ordinarias pero con contenido "constitucionalmente vinculado"; d) iniciativas que impugnan una pluralidad "genérica" de disposiciones legislativas que resulte "heterogénea". Luego de esta interpretación, el Tribunal quizás para compensar sus motivaciones extrajurídicas declaró que no puede escamotearse el referéndum cambiando la ley impugnada a través de un mero "retoque formal", autoatribuyéndose el desciframiento de qué debe entenderse por "cambio substancial". El Tribunal ha protegido a los partidos mayoritarios mediante sus criterios de "homogeneidad" y "racionalidad" que encubren opciones políticas de fondo, siendo calificado de "sepulturero del referéndum" por los radicales y los verdes, partidos que rechazaron infructuosamente sus sentencias. Si bien estos últimos han forzado las funciones políticas del referéndum, el Tribunal se ha extralimitado cubriendo el vacío reglamentario con discutible discrecionalidad.

Si bien los constituyentes italianos introdujeron el referéndum como correctivo de la decadencia burocrática y elitista del parlamentarismo, los partidos mayoritarios siempre desconfiaron de su empleo porque durante su desarrollo pierden el control sobre sus electores y los elencos dirigentes quedan en un segundo plano. La izquierda, fundamentalmente el PCI, mantuvo una actitud crítica, sosteniendo que fragmentaría de modo imprevisible a la sociedad, aislando a los trabajadores de un adecuado liderazgo. La igualdad de los ciudadanos en las elecciones es tan solo formal y requiere de las organizaciones de vanguardia. Esta concepción no es hoy defendida, entre otras razones porque la experiencia demostró que los partidos no "desaparecen" durante las campañas referendarias, más bien sucede lo contrario. Para los radicales, en cambio, el referéndum no sólo no es una forma de participación subordinada al principio de representación sino un mecanismo completamente autónomo

y central para adoptar decisiones. Llegaron a teorizar una "reserva de soberanía" implícita en ese instituto en favor de la ciudadanía, y su más activo defensor -el radical Panella- sostuvo que el referéndum podía conducir a nuevas hipótesis de gobernabilidad y que el temor de los partidos políticos era infundado. Al margen de las críticas radicales al corporativismo político, lo cierto es que en una democracia bloqueada el referéndum adquirió otro significado: se crean nuevos agrupamientos político-sociales que se separan de sus representaciones tradicionales, y el tema de la pregunta pasa a ser secundario sirviendo de pretexto para otro tipo de confrontación que pone en un primer plano la ruptura o continuidad de las lealtades políticas. La práctica referendaria ha sustraído hasta cierto punto el monopolio de los partidos sobre la agenda pública, transformándose en un contrapoder que no puede ser controlado del todo y en un medio autónomo al que puede apelar la sociedad civil. Los partidos han reaccionado negativamente y aunque no haya sido el único factor de crisis, desde 1972 en adelante ha sido habitual la disolución anticipada de las Cámaras previa a la realización de un referéndum. Sin embargo, los partidos han conseguido intervenir en las consultas, superponiéndose a las demandas y prosiguiendo su confrontación también en ese terreno (Bettinelli, 1985). Los "castigados" en un referéndum por sus electores han recuperado después en las elecciones legislativas sus bases tradicionales, por lo que más allá del entendible "patriotismo" de partido, la obsesión manipuladora está en realidad fuera de lugar. Además este comportamiento diferenciado de lealtades cruzadas, que preocupaba a los partidos porque supuestamente llevaría a la disociación entre ciudadanía y representantes, ha pasado a ser un fenómeno corriente, típico de una sociedad compleja que no disuelve pero sí transforma drásticamente los lazos que la vinculan con el Estado (Berreta, 1985).

Entre 1974 y 1985 hubo 4 votaciones sobre 9 temas; durante 1974, 1978, 1981, 1985. En todas ellas gana el "no" a la abrogación de las leyes cuestionadas, con una participación que desciende del 87% en 1974 al 77% en 1985. Entre 1987 y 1993 se realizaron otras 4 votaciones sobre 16 temas (1987, 1990, 1991 y 1993). Cambian la índole temática de los referéndum, desplazándose de temas morales y ecológicos a temas económicos e institucionales. En las cuatro gana el "sí" a la abrogación y ascendió la participación del 65% en 1987 al 77% en 1993. Esta segunda etapa de la experiencia referendaria italiana advirtió a los partidos representados en el Parlamento sobre la necesidad de encarar reformas institucionales profundas, cuestionamiento que era dirigido fundamentalmente al sistema de privilegios de la clase política. El cambio temático quizás proceda del referéndum de 1987, en el que se vota entre otros temas sobre la responsabilidad civil de los magistrados a partir de una Ip impulsada por radicales, liberales y después por los socialistas. Para evitar quedar expuestos a una derrota también se suman al "sí" democristianos y comunistas, poniéndose en evidencia en relación a

esta cuestión que los políticos no permanecían leales a los jueces que defendían a los políticos a través del Tribunal y sus criterios de admisibilidad. A partir de ese momento tuvieron mayor admisibilidad las Ip que apuntaban al cambio institucional resistido por la "partidocracia", algo que se manifestó con la sentencia 47/1991 que declaraba lícito utilizar el instrumento del referéndum abrogativo para promover una nueva normativa en materia electoral. En oportunidad de aquel referéndum los sondeos de opinión confirmaron, por una parte, el alto nivel de confusión e ignorancia entre los electores sobre las cuestiones a consultarse a raíz de un deficiente e insuficiente debate previo, y por otra, la indiferencia popular generalizada por la ausencia de competitividad interpartidista real y por la perplejidad ante partidos parlamentarios que respaldando la abrogación eran incapaces de derogar las leyes cuestionadas en el Parlamento del que formaban parte (28).

En 1991 la Comisión Bozzi del Parlamento, de carácter interpartidista y para el estudio de la reforma institucional, propuso aumentar a 800.000 el número de firmas, que la propuesta sometida a referéndum fuese aprobada con mayoría sobre el total de inscriptos, que el Presidente pudiese retrasar durante seis meses el referéndum si el Parlamento iniciara la discusión de las leyes impugnadas, legalizar los criterios del Tribunal Constitucional fijados desde 1978, y limitar el número de preguntas acumulables. La única novedad era un referéndum consultivo sobre cuestiones de "relevancia" política a petición del Gobierno o de un tercio de parlamentarios y con aprobación del Parlamento. El PCI se abstuvo de votar la introducción de nuevas restricciones y recomendó que el consultivo también pudiera ser activado por los ciudadanos (29). Aunque esas propuestas fueron archivadas, es significativo que la mayoría de los partidos empeoraran la ley de 1970 en lugar de ampliar las garantías para los promotores de la Ip ante el Tribunal en un contexto en que el uso del referéndum no provocaba pero sí ponía en evidencia una fractura entre sociedad y partidos que sólo podía agravarse si se lo limitaba aún más. La vía referendaria con contornos técnicos inadecuados y en el marco de un persistente inmovilismo de la clase política, resultó un medio simplista e imprevisible de innovación institucional, como muchas veces llegaron a reconocerlo las propias personalidades de los comités promotores de las Ip (Lanchester, 1992).

En Uruguay las leyes pueden ser impugnadas por Ip al interponerse recurso de referéndum (salvo para materias que son de exclusiva competencia del poder ejecutivo, leyes constitucionales y que establezcan tributos) antes del año de su promulgación. El recurso es promovido por el 5 por mil de los inscriptos ante la Corte Electoral, peticionando la derogación total o parcial de una ley dentro de los 180 días de la promulgación. La Corte dispone de 10 días para calificar su procedencia y en un plazo de 90 días convoca

a un escrutinio en el que el voto no es obligatorio. De no obtenerse en éste el 25% de votos favorables al recurso sobre el total de inscriptos se convoca por segunda vez al electorado antes de que culmine el año a contar desde la presentación del recurso. Si en este caso se reunieran los avales en el porcentaje mencionado, el referéndum es convocado dentro de los 120 días posteriores (si hay elecciones ordinarias en los 6 meses siguientes a la votación preliminar, el referéndum se realiza en la misma fecha que aquellas). Se vota por sí o por no, y el voto en blanco se considera "no". La ley cuestionada no es suspendida en su vigencia hasta conocerse el resultado de la votación, aunque correspondería que tuviera efectos retroactivos si triunfa el recurso (Perez, 1987). Este mecanismo fue puesto en marcha en una sola oportunidad, respecto a la ley de reforma del Estado (privatización de empresas públicas), que se derogó por referéndum en diciembre de 1992. Con anterioridad, y en ocasión del referéndum de abril de 1989 respecto a la ley de amnistía, fue utilizado el mecanismo de recolección de firmas, que ha sido reemplazado por el que se describe. En otras 13 oportunidades el pueblo fue convocado a referéndum pero en materia constitucional y por reformas impulsadas desde el Congreso. Finalmente, conjuntamente con las últimas elecciones presidenciales, se votaron dos iniciativas populares de carácter constitucional, una referida a derechos previsionales adquiridos y otra al porcentaje del presupuesto nacional que debía destinarse a la educación; la primera fue aprobada y la segunda rechazada por el electorado. La Ip en materia constitucional se materializa a partir del 10% de los inscriptos. El proyecto es sometido a votación sea cual fuere la opinión de las Cámaras y el Parlamento puede oponer uno alternativo en el mismo referéndum.

En síntesis, los dispositivos contemplados en Suiza, Italia y Uruguay -los países que más han avanzado en la aplicación legal y práctica de la Ip seguida de Cp- ponen en evidencia que la democracia directa no se halla integrada si no subordinada a la lógica de la representación y del sistema de partidos, y que, para responder a los fines que idealmente se le atribuye, el sistema político debería pasar por reformas institucionales hasta el ahora fuertemente resistidas por los partidos políticos.

2. Las objeciones teóricas a la participación directa

No son ajenas a las restricciones institucionales impuestas a la iniciativas y consultas populares, ni a las distorsiones que a partir de las mismas introducen las prácticas políticas cuando estos mecanismos son empleados, la crítica que la teoría competitiva y pluralista de la democracia ha dirigido a la participación directa en macro-decisiones, y que las teorías "participativas" y "deliberativas" comparten o soslayan (30). Modelos normativos como los "4A" y "4B" de Mc Pherson, la "democracia fuerte" de Barber, la "democracia radical" de Laclau, el "minipopulus" de Dahl, la "democracia deliberativa" de Habermas (o las variantes de Miller o de Cohen y Arato), la "doble democratización" de Held, la "democracia dialogica" de Guiddens, la "sociedad civil socialista" de Keane, la "democracia participatoria" de Pateman, la democracia "asociativa" de Hirst, la "teledemocracia directa inmediata" de Wolff, el "parlamento de los ciudadanos" de Bahro, la "demarchy" de Burnheim, la "encuesta de opinión deliberativa" de Fishkin, etc., o no contemplan las formas directas de participación a nivel nacional, o las analizan disociadamente del sistema de representación, o no les asignan carácter vinculante, o escinden a la iniciativa de la consulta, o las conciben como un tipo de organización política substitutiva del sistema de partidos (31).

En general, el referéndum -aun el promovido por iniciativa popular y mediado por la opinión parlamentaria de los partidos políticos- es visualizado como institución residual contrapuesta al principio de representación, y su rechazo o descalificación parecen corresponder a enfoques teóricos que bien podrían inscribirse en lo que Hirshman (1991) ha llamado "retóricas de la intransigencia" al exponer las tesis de futilidad, riesgo y perversidad que a lo largo de distintas épocas han resistido los procesos de democratización (32). La fuerza de las objeciones presumiblemente deriva de las instituciones dominantes en relación a las cuales la teoría liberal elabora sus modelos (33).

Las críticas son conceptualmente deficientes pero tienen una poderosa influencia en los políticos y en los procesos de reforma institucional. Aluden a una experiencia referendaria como marco de referencia empírico que, en realidad, se desarrolla bajo condiciones políticas y legales restrictivas que no permiten juzgar su potencial democrático, aún en los regímenes políticos que más avances registran en este plano, tal como parece derivarse del punto anterior. La participación ciudadana en macro-decisiones no es considerada ni operativa ni deseable para la mayor parte de la teoría democrática, y tanto su crítica como su defensa es atórica o tiende a considerar que la votación popular no mediada es la única forma de democracia directa o que ésta se identifica necesariamente con el plebiscito perpetuo o con una voluntad popular unificada.

El ataque a la participación directa, concibiéndola como una instancia por la cual todos votan sobre todo sin límite ni mediación alguna, sirve luego para desaprobar variantes mas o menos realistas o técnicamente complejas (Budge, 1993).

Dado que las tecnologías ya disponibles posibilitan modalidades inéditas de interacción (McLean, 1990), sin necesidad de que las personas se reúnan en un lugar y tiempo determinados, y de que las innovaciones amplían constantemente las alternativas para organizar los temas, opciones y procedimientos de un diálogo generalizado, -recortando al máximo los costos transactivos o internos a la toma de decisiones- la crítica se ha desplazado de las consideraciones relativas al tamaño de los Estados que harían impracticable un involucramiento directo de la ciudadanía en las decisiones, a su imposibilidad lógica e injustificabilidad ética.

Entre las objeciones cabe extraer sintéticamente las siguientes, con independencia de su origen en o pertenencia a una determinada línea de análisis:

-El componente técnico de las cuestiones públicas, el profesionalismo político requerido, el número de variables o factores a considerar, y la naturaleza continuo-vinculante de los problemas -que exigen siempre decisiones complementarias- hacen inaccesible a la ciudadanía la mayor parte de las decisiones relevantes o no consiguen remover su desinterés. La democracia directa está en razón inversa al tamaño de los estados y al número/dispersión de los potenciales participantes.

-La diferenciación creciente de las diversas esferas de experiencia, a la que está ligada el fenómeno de "subjetivación", genera una demanda en aumento de autonomía respecto a lo público y los individuos están cada vez menos dispuestos a tolerar condicionamientos o a participar en procesos de integración política.

-Cada vez es más difícil obtener consenso mediante procedimientos formales en contextos en los que la "voluntad general" se disgrega en una confusa variedad de particularismos y solidaridades adscriptivas. La pluralidad y diferenciación crecientes de la sociedad impiden ab initio la formación de una mayoría sobre casi ningún tema importante.

-Induce un mayoritarismo que excluye intereses y derechos de las minorías, e impide que las decisiones sean moderadas a través de los intercambios, concesiones y compensaciones. La socialización del sistema político demandaría la descentralización del poder y la incorporación de un gran número de decisores; en consecuencia, las decisiones demorarían demasiado tiempo, provocando "inmovilismo

funcional" y desinformación.

-La participación directa afecta negativamente la racionalidad de las políticas públicas y el logro de resultados colectivos eficientes. Impone a los ciudadanos la carga de actuar racionalmente y debilita la capacidad y responsabilidad de quienes deciden, sin que por ello la participación suponga aprendizaje alguno o que la información requerida se traduzca en conocimiento sobre las cuestiones en debate.

-Las mayorías electorales no coinciden necesariamente con las mayorías referendarias, y el mecanismo introduce interdependencias paralizantes entre poderes de veto contrarios y difundidos. La búsqueda de coincidencia entre quienes deciden y quienes obedecen, es una pretensión reduccionista de la complejidad de lo social ineficaz y anacrónica. El involucramiento político constante es insostenible y tiende a convertirse en su contrario. Exige movilizar energías que se agotan rápidamente y terminan por generar rechazo a la participación.

-El referéndum no lleva al debate. Cuanto más se acerca el día de la votación menos se discutirán los contenidos y más los porcentajes y la aritmética del sí y del no. Se diluye todo lo que no sea cuantificable. El referéndum se saltea lo que todavía el parlamentarismo tiene de cualitativo (comisiones de estudio, debates, coaliciones, negociaciones, etc.) El verdadero contrapeso de la democracia cuantitativa no es su duplicación.

-No promueve la autorrealización individual porque involucra a un número excesivo de ciudadanos como para ofrecer oportunidades en tal sentido, y aunque idealmente perfeccionaría las cualidades cívicas orientadas a una mayor razonabilidad en las decisiones colectivas enfrenta la ausencia de preferencias por tales cualidades ético-cognitivas.

-Cuestiona la legitimidad de las instituciones de la democracia representativa deslizándolas inevitablemente hacia el plebiscitarismo. Desresponsabiliza a los parlamentarios, desorganiza al sistema de partidos, y a través del principio de la mayoría convierte a los conflictos en juegos de suma cero o de suma negativa entre gobernantes y gobernados.

Los comentarios que pueden hacerse a estas críticas son pertinentes en la medida que adopten la perspectiva de una participación directa operativamente integrada a las dimensiones representativas, competitivas y deliberativas de la democracia. En cambio, si se supone que puede funcionar con una lógica política independiente, la discusión se torna inútil.

2.1. Complejidad, incompetencia, desinterés

a) Es controvertido que sea mas difícil elegir políticas que elegir políticos. Se considera competente al ciudadano para evaluar una gestión de gobierno y optar entre un amplio número de partidos políticos, simultáneamente para tres niveles jurisdiccionales (nacional, regional y local) y respecto a candidaturas tanto para cargos ejecutivos como legislativos, pero no para decidir entre dos soluciones diferentes para una cuestión específica que lo afecta. No puede ser menos complejo realizar un balance de la performance de una gestión que se prolongó durante dos o cuatro años o comparar los programas de tres o cuatro partidos con chances electorales, que entender lo que está en juego en la resolución de un solo problema relevante y conflictivo que atraviesa transversalmente a los partidos y que obliga al ciudadano a vincular en términos concretos su situación personal con el interés público afectado.

La complejidad política de un tema está condicionada más bien por las asimetrías de poder emergentes de una estructura socialmente injusta y al planteamiento estratégico del mismo, que por sus componentes técnicos, aunque estos refuercen el círculo entre desinterés y desconocimiento (34). Y que el conocimiento experto para ser aplicado a decisiones colectivas deba ser mediado políticamente, no significa que los políticos simplifiquen una cuestión determinada de un modo substancialmente distinto al que lo hace la ciudadanía. Ni la complejidad es exclusivamente una cuestión técnica ni existe un cuerpo hermético de conocimientos susceptible de ser colocado por encima de lo político. La ciudadanía es reduccionista de manera no muy diferente a la de los expertos, y cuanto mas informado y extenso es el debate mas adquieren los ciudadanos la perspectiva de los especialistas y menos seguros se admitirán éstos de sus opiniones (Budge, 1993).

No existen problemas socialmente considerados como tales que sean inargumentables, y que en consecuencia no puedan ser traducidos a opciones de política pública. La opacidad tecnocrática funcional a maniobras conciliadoras entre minorías dirigentes no se confunde con la complejidad política de un problema cuya comprensión por parte de la ciudadanía depende de la producción/distribución de la información, de los mecanismos de debate disponibles, y de la propia capacidad argumentativa de los actores políticos. La sobrecarga que puede representar para el ciudadano considerar diversas opciones, es una cuestión de tiempo e interés -vinculada a la desigualdad material- que también debe ser objeto de problematización política. En cuanto a la dificultad que presenta la interrelación o carácter continuo de las decisiones públicas, compromete más bien la habilidad para desagregar la pregunta fundamental implícita en un problema o revela que hay uno aún más abarcante que es realmente sobre el cual hay que decidir.

La heterogeneidad y fluctuaciones de opinión no son irreducibles a los buenos argumentos que cuestionan las fuentes de diferenciación cuando ésta es injusta, arbitraria, o ineficiente; en todo caso el desafío recae sobre las pretensiones de validez y la generalización de intereses, o sobre la estructura, reglas y contenidos de la argumentación. Si el pluralismo es irreducible al principio de la mayoría entonces es tan inviable la participación directa como la periódica reconstrucción electoral de la confianza en las autoridades.

En contextos políticos en los que las decisiones son cada vez más cruciales para la vida cotidiana de los ciudadanos y en los que la participación es en efecto también cada vez más irrelevante, la complejidad exige indudablemente una mayor capacidad de comprensión y deliberación pero también una mayor capacidad de expresión y traducción de las soluciones teóricas en alternativas políticamente viables de parte de las mediaciones partidarias. La reducción a unas pocas opciones que soslayan aspectos significativos de un problema se lleva a cabo de cualquier modo, en los parlamentos o en los ejecutivos, de manera que la cuestión es cómo, por quiénes y con qué fines.

La complejidad creciente ha perturbado a los teóricos de la democracia de modo omnipresente, omnipotente y autoevidente, e impuesto la premisa de que si se consiente en una mayor participación nuestras virtudes privadas se convertirán en vicios públicos, la política como tal estará amenazada (o al menos la gobernabilidad), y toda otra cosa que no sea la resignación ante la inescapable contra-intencionalidad es ingenua. Las cadenas de causalidad serían tan interdependientes, indeterminadas, confusas y reversibles, y las consecuencias tan rápidas, abstractas e invisibles, que la política ya no puede resultar algo significativo para el ciudadano común más allá de lo simbólico. Los programas autoreferenciales -que prometen reformar a las propios métodos de hacer política- son igualmente inefectivos porque el electorado no cree que puedan llegar a ser implementados en la práctica.

Indudablemente que la complejidad crea problemas a los votantes. Cómo se las arreglan para interpretar los mandatos, o deliberar sobre las consecuencias de las políticas públicas, u orientar la sus reclamos a las autoridades? Pero una visión pesimista de sus posibilidades para formar sus propios criterios de evaluación, debería concluir que las elecciones ordinarias son o ineficaces o irrelevantes; útiles en el mejor de los casos para sancionar retrospectivamente a los malos gobernantes, pero no para condicionarlos a futuro positivamente. A partir de allí al núcleo de la democracia habrá de buscárselo exclusivamente en la responsividad y/o en la deliberación. Pero la primera se lleva mal con la igualdad, y la segunda, aparte de los pocos y estrechos espacios públicos por donde desarrollarla, siempre estará desconectada con la

toma de decisiones a menos que se la haga transcurrir por dentro de una institucionalidad que transforme su desenlace en decisiones vinculantes. Mas aún: con todo lo necesario que son las deliberaciones como marco constante de la vida pública, por qué razón individual se intervendrá en ellas si puede anticiparse que cualquiera fuese su resultado no se reflejarán en decisiones legítimamente coactivas?

b) La diferenciación en las preferencias, el número creciente de cuestiones a ser decididas, la oligopolización del sistema partidario, los partidos políticos que ni pueden ni pretenden articularse ideológicamente en términos de un programa global, electores que responden a la versatilidad partidista orientándose tema por tema o en función del cálculo costo-beneficio, pueden reflejar la "paradoja de Ostrogorski". Una situación por la que una mayoría legislativa podría oponerse a una mayoría popular (en el caso que esta pudiera expresarse sobre la misma cuestión en un referendum) generando un problema de legitimidad. La paradoja describe un partido que gana los comicios mientras el partido adversario ofrece propuestas que son mayoritariamente preferidas en el mayor número de temas planteados. Así, la mayoría obtenida por el primer partido puede ser hasta impugnada por ilegítima.

Pero, justamente, la paradoja desaparece si se disocian la selección de representantes de la decisión popular despersonalizada entre alternativas de política pública, y si se separa el desempeño en la gestión gubernamental de la formulación de políticas de largo plazo incentivando en la ciudadanía el uso de criterios de evaluación diferenciados. En las elecciones representativas los partidos compiten por medio de programas difusos ("de valencia") y a través de las cualidades o antecedentes individuales de los candidatos. En cambio en las votaciones referendarias deben hacerlo por medio de los mejores argumentos posibles en relación a recomendaciones de una política pública específica.

En conexión a toda la problemática anterior se halla también la formulación de la pregunta a la ciudadanía, que es ciertamente difícil por la obstrucción de sentido que impone quien tiene el derecho de hacerla (De Geest, 1986) y porque generalmente obliga a elegir entre A y B cuando en realidad todos saben que la cuestión no se limita a esa disyuntiva. Además, si se vota por "si" o por "no" se corre el riesgo en el primer caso de entregar un "cheque en blanco" al gobierno cuanto más difusa sea la propuesta, y, en el segundo, de comprometer la continuidad de su gestión. Las preguntas

no son neutrales, y un pequeño cambio en las mismas sugiere una respuesta totalmente diferente.

Sin embargo, esto es parcialmente enmendable si los votantes pueden votar entre dos o más opciones redactadas con la intervención de un órgano judicial especializado y políticamente independiente, atento a normas de argumentación (como las formalizadas por Alexy, 1989), y que, con la participación de los promotores de la Ip, del Defensor del pueblo, de los legisladores de la Comisión Parlamentaria específica, y de técnicos ministeriales, acordaran tanto los términos de la pregunta como los de las respuestas alternativas. Dejando aclarado, asimismo, el sentido del voto en blanco y de la abstención, y exigiéndose a los partidos la realización conjunta de asambleas locales, públicas y abiertas, presididas por una autoridad judicial, a los efectos de contrastar las respectivas posiciones ante los temas de la consulta, complementariamente con la obligación del Estado de divulgar gratuitamente los argumentos a favor y en contra de las propuestas.

Un país con una estructura federalista añade una dificultad adicional de instrumentación al posibilitar desenlaces de suma negativa por el que proyectos políticos de cambio se derrotan mutuamente a pesar de ser ampliamente apoyados. Para el caso en que el régimen referendario exija doble mayoría (la del pueblo de la Nación y la del pueblo de las provincias, como eventualmente podría ser en la Argentina) dividiendo electoralmente a la ciudadanía entre opciones progresistas en beneficio del statu quo, se puede permitir el doble sí, a través de dos preguntas principales y una subsidiaria en un escrutinio único y en una misma boleta. Por ejemplo, por la primera se interroga sobre si se acepta el proyecto de la Ip; por la segunda se interroga sobre si se acepta el contra-proyecto parlamentario. Ambas pueden ser contestadas por sí o por no, ambas por sí, o ambas por no. Y por la tercera pregunta se plantea cuál de los proyectos debe entrar en vigencia en el caso de que los dos obtengan una mayoría. Esta última pregunta, si uno de los proyectos obtiene mayoría en la nación y el otro en las provincias, es determinante. Si hubiese triunfado el doble sí, se suma el porcentaje obtenido por la Ip a nivel nacional al porcentaje conquistado en las provincias, considerando exclusivamente la tercera pregunta. El mismo procedimiento se aplica al contra-proyecto, y la opción que tenga el porcentaje más elevado entra en vigor.

Otro procedimiento mas simple pero que también apunta a que mayorías que se producen en distintos planos jurisdiccionales puedan conciliarse sin recurrir a una nueva votación o favorecer inintencionadamente el statu quo, puede consistir en la siguiente operación. Si la mayoría afirmativa del pueblo de la Nación difiere de la mayoría afirmativa del pueblo de los distritos, se procede de la siguiente forma: a) se convierten a porcentajes los votos

obtenidos por la Ip sobre el total de votos validos emitidos por el pueblo en el orden nacional; b) se convierte en porcentaje los votos obtenidos por la Ip sobre el total de votos validos emitidos en los distritos en los que el proyecto de la Ip hubiera resultado mayoritario; c) luego se suman ambos porcentajes; d) el mismo procedimiento descrito en a, b y c se aplica al contra-proyecto parlamentario; y e) entra en vigencia el texto que tenga el porcentaje mas alto.

c) La astucia del liberalismo político de llegar a decisiones supuestamente públicas y razonables prescindiendo de la participación y virtudes del ciudadano, llevó a desajustes entre la subjetividad de aquellos en cuyo nombre se reivindica la legitimidad de las decisiones y la racionalidad que las autoridades les imputan. La hipótesis rousseana de que cuanto más profundamente se politizarán los intereses transfiriéndolos a la soberanía popular, más resistentes serían al particularismo faccioso y más responsable sería la conformación de la voluntad general, fue invertida completamente: sólo la evidencia de que los ciudadanos actúan con responsabilidad justificaría un aumento de su participación... pero dado que solo la fuerza de los intereses particulares conserva el sentido de la responsabilidad individual, cuanto más se extiendan las regulaciones públicas mayor será el relajamiento de las virtudes políticas.

El liberalismo fue basicamente escéptico respecto a la voluntad popular de bien común libremente emanada de la sociedad y entrevió en la fragmentación -y predominio- de los intereses privados una garantía para la libertad. Las fracciones de interés protegerían contra el interés mayoritario. El pueblo sería eximido de definir y generalizar sus intereses, y el ciudadano de adquirir cualidades; pues para ello habría mecanismos que podrían ser el sustituto funcional de la virtud republicana neutralizando las pasiones y demandas al enfrentarlas entre sí. Los intereses controlarían a los intereses a través del mercado; el mercado controlaría los poderes públicos en base a derechos individuales centrados en la propiedad; el poder controlaría al poder mediante una estructura institucional dividida horizontal y verticalmente. La libertad individual serviría exclusivamente al bien particular, y, en todo caso el bien colectivo podría emerger como el mero agregado de preferencias individuales. Se requería que el ciudadano sea respetuoso de la ley, no un buen ciudadano. La ley crea al ciudadano y su fuerza vinculante no descansa necesariamente en el voto. La cesión de libertad al renunciarse por unanimidad al uso de la violencia no pretende servir al bien común sino proteger intereses privados. Es innecesaria la autocritica para obtener una voluntad consciente de los hechos, del futuro, de los otros, y de uno mismo.

Las versiones más extremas o "mercantes" del liberalismo sostienen que los bienes públicos son producidos no porque benefician al

publico que los demanda sino porque beneficia a los privados que los producen. Los políticos y burócratas compran apoyos mediante transferencias que necesariamente provocan ineficiencia. Las ganancias de los beneficiarios son inferiores a las pérdidas de los perjudicados porque tales transferencias modifican el comportamiento. Los ciudadanos racionales y autointeresados no votan contra todo tipo de intervención estatal porque son ignorantes y manipulables. Votan periódicamente sobre cuestiones que no conocen, y entre alternativas imprecisas, a los efectos de adoptar decisiones que no les interesan. Y dado que los beneficios de la intervención estatal están concentrados y sus costos son difusos carecen de incentivos para aprender acerca de los problemas sobre los que votan. La democracia no permite la participación en proporción al interés y al conocimiento, y la información es manipulada por los grupos interesados en transferencias a cambio de apoyos.

Sin ciudadanos inspirados en la necesidad del bien común, e incapaces de educar autónomamente su voluntad, fue relativizándose la idea de que las decisiones públicas deben presuponer la razonabilidad de su autor último: basta con que los legisladores proclamen la razón en nombre del pueblo y prevengan contra las interferencias irracionales. La extensión del sufragio no fue justificada en la idea de que los ciudadanos serían por ello más conscientes de sus responsabilidades y potencialidades. Únicamente aquellos que demostraran previamente cierta sensatez (medida en propiedades, impuestos, ingresos, status educativo, sexo, raza, edad, etc) tendrían ese derecho. La representación no se fundó como mediación necesaria pero subsidiaria de la participación popular. Cuanto más se universalizara el sufragio más dependería la ciudadanía de delegados para la preservación de criterios de racionalidad en la toma de decisiones. La regla de la mayoría no se justificó como razonable interrupción de deliberaciones abiertas y constantes, sino como recurso in extremis de minorías negociadoras. Pero el concepto de que la ciudadanía debe confiar sin participar es contradictoria: no es verosímil que los ciudadanos se consideren obligados por decisiones que han sido tomadas en su nombre pero no por ellos.

d) Del desajuste mencionado derivan brechas entre la heterogeneidad social de los gobernados y la homogeneidad política de los gobernantes, entre el sentido común y las habilidades requeridas en los asuntos públicos, entre la autonomía monotemática de los movimientos sociales y la lógica unificadora de los partidos, entre las demandas de futuro y la racionalidad formal de la democracia. Rupturas que desafían la invención de nuevas instituciones capaces de responder a la ausencia de una relación positivamente lineal entre racionalidad y participación. La respuesta más difundida es la que aconseja multiplicar los espacios deliberativos en los cuales los ciudadanos puedan reflexionar acerca de sus propias deseos y

necesidades, transformarlas de acuerdo a objetivos realizables, respaldarlas en un acceso más selectivo a la información, y convertirse en parte de un proceso colectivo de aprendizaje que determine lo que debe ser aprendido.

Uno de los dilemas persistentes en este sentido es si las instituciones deberían construirse en torno a la voluntad empírica del pueblo o alrededor de su voluntad razonable. La respuesta al dilema previsiblemente solo puede consistir en un esfuerzo de síntesis por el cual las reglas y procedimientos constitucionales imponen sin distinción restricciones para gobernantes y gobernados y que a la vez funcionen como mecanismos diseñados para "desnaturalizar" la voluntad empírica del pueblo (Offe y Preub, 1990). Indudablemente las democracias deberían resultar tanto de las instituciones como de las aptitudes de los ciudadanos puestas en juego a través de ellas. Las reglas del liberalismo democrático incluye la posibilidad de autorrealización personal de los representantes pero no la de los representados. Y que estos últimos carezcan de inclinación por cualidades ético-cognitivas puede deberse a que no existan oportunidades para adquirirlas dada la endogeneidad de las preferencias y la inviabilidad política de instituciones aptas para ello (Elster y Moene, 1993).

La formación social de las motivaciones conduce a comportamientos adaptativos, que ponen en duda la presunta soberanía de las elecciones individuales. Si, en cambio, los ciudadanos prefieren no tener las preferencias que tienen porque los conducen a situaciones individual y colectivamente destructivas, y al mismo tiempo rechazan cualquier imposición autoritaria o paternalista acerca del contenido de sus deseos o necesidades, la solución deben hallarse en algún tipo de autogobierno. Solo si las personas pueden elegir o modificar sus preferencias -en el caso que quieran hacerlo- tiene sentido referirse a la autonomía como fundamento de las decisiones colectivas. Y es improbable que puedan lograrlo cuando las consideran indeseables o cuando consideran que la conciliación entre preferencias de primer y segundo grado constituye un valor superior a otros, sin contar con reglas que supongan la participación directa en decisiones que les conciernen.

e) Ciertamente que trasladar un mayor poder a la ciudadanía no motiva automáticamente una mayor participación ni la participación directa equivale a la deliberación reflexiva. Pero tampoco circunscribir la deliberación a un pequeño número de ciudadano como en el "deliberative opinion poll models" (Fishkin, 1991), por el que se toma una muestra al azar de ciudadanos que son preparados en relación a cierto temas específicos y consultados acerca de su respuesta después de deliberar entre ellos, o el "minipopulus" de Dahl (1991), unas 1000 personas interactuando electrónicamente a lo largo de un año, resuelven algo más que tornar más representativas algunas decisiones o mejorar la información con que cuentan las

autoridades electas acerca de la distribución de las opiniones. El problema de las cualidades éticas y cognitivas del conjunto de la ciudadanía, y sus posibilidades de intervención efectiva en las decisiones permanece irresuelto. Sostener las ventajas de una deliberación restringida a una muestra de ciudadanos no parece una refutación a la "teledemocracia" de Wolff (1970), quien sostiene que traspasándoles poder, los hombres aprenderían que sus votos hacen diferencia, adquirirían una mayor conciencia y responsabilidad acerca de los problemas que enfrentan, y demandarían mejoras cualitativas en el suministro de información. Si aquellas propuestas no resuelven el problema de la participación y de sus efectos "autotélicos", subsiste en ésta -sin embargo- el problema de las mediaciones (quién hace la pregunta?)

Suele afirmarse que aunque existen tecnologías que permitirían la participación directa en macro-políticas, conviene reservarla a niveles micro y meso en los cuales los ciudadanos tienen un mayor grado de inmediatez y comprensión con sus problemas cotidianos. Pero en realidad ni la ausencia de tecnologías la impiden del todo ni su sola disponibilidad la hace factible políticamente. El impacto de las decisiones macro afecta tanto o más que las producidas en otros niveles sobre la vida cotidiana, e inhabilitar su ejercicio en las que son más relevantes conduce a los participantes a experimentar también la frustración y la impotencia en niveles inferiores cuando tiene lugar únicamente en ellos. Los efectos de la participación en un nivel no son necesariamente consistentes con sus efectos en otro, por lo que no puede esperarse que una extendida participación local, por ejemplo, tienda a mejorar cualitativamente las decisiones a nivel nacional si en éste último no se produzca una participación equivalente.

También se ha afirmado que la "democracia gobernada" y la "democracia gobernante" son compatibles dado que corresponden a diferentes esferas, la político-institucional la primera, y la económico-social la segunda. Pero parece difícil imaginar en la práctica una disyunción semejante y concebir la transición a una sociedad autogestionaria, por ejemplo, sin el soporte institucional de una democracia políticamente participativa que establezca alguna de las condiciones para la eficacia de las Ip y Cp, que no incluya entre las materias susceptibles de referendun las distributivas, y que no incorpore al tiempo liberado del trabajo como uno de los distribuida en las concepciones de justicia predominantes.

Ademas la participación a niveles micro, con efectos parciales y de corto plazo puede no ser convergente con efectos a niveles macro, globales y de largo plazo. El referéndum como mecanismo de resolución de conflictos puede superar estas divergencias que otros tipos de autogobierno no pueden remediar. Pues, ahorra esfuerzos movilizadores y de cooperación en el corto plazo permitiendo preservar la capacidad de participar en el largo; desarrolla

endógenamente propiedades que tienden a generalizarse; y exige establecer algún vínculo entre experiencias particulares y el proceso histórico.

f) Aún cuando existan oportunidades institucionales para sortear los comportamientos adaptativos, puede no privilegiarse la autorrealización si ésta impone postergación de consumos u otras gratificaciones, o un doloroso proceso de aprendizaje. La salida puede ser, entonces, especular con la posibilidad de que las situaciones colectivas riesgosas o sacrificadas sean asumidas por otros y obtener beneficios de ello pasiva o parasitariamente.

El desinterés en la participación pública en la formulación olsoniana corresponde a un maximizador racional del autointerés. En ausencia de incentivos selectivos, positivos o negativos, los bienes públicos no serán provistos, a menos que el grupo sea pequeño. Pero esto explica quizás por qué no se participa o el signo de la suma, no el hecho de la participación o de la suma misma. Cómo emergen las organizaciones que proveen tales incentivos?

Siguiendo su lógica el interés individual impide la obtención de un bien colectivo a raíz de un dilema de prisioneros en el que cada jugador tiene una estrategia dominante y un único punto de equilibrio paretianamente subóptimo que muestra cómo individuos racionales conducen a la irracionalidad colectiva. Así, el problema de la acción colectiva consiste en que el autointerés conduce al fracaso en la obtención de bienes colectivos, sean éstos públicos - si son consumibles sin exclusiones- o privados, si se deben producir colectivamente.

Fuera de las soluciones externas al juego, como lo son los propios incentivos de Olson, o la modificación en las motivaciones (Hirshman), o el recurso al comportamiento extra-racional o a normas sociales (Elster), se encuentran las soluciones internas (Taylor; Axelrod): si el juego se juega varias veces y hay algo que ganar en futuras interacciones puede surgir la cooperación condicional, esto es, cooperar si hay reciprocidad. Pero es difícil saber si hubo cooperación en las jugadas anteriores cuando el grupo es grande, surgen problemas de información, y la solución se vuelve inestable.

En realidad la acción colectiva no depende solo de los costos y beneficios para cada individuo por separado sino también del aporte de los demás. Si la participación fracasa no es porque el beneficio neto individual sea reducido sino porque es complicado establecer nexos que hagan posible cooperar. La eficacia de los nexos de cooperación depende de la proximidad de los individuos con la decisión, distancia que a su vez depende de cuáles sean las reglas para la adopción de la misma, y de la confianza en su continuidad e imparcialidad combinada con la incertidumbre respecto a los resultados del juego.

En situaciones de conflicto también la inacción colectiva tiene costos, y será racional participar si el costo de no obtener un bien colectivo es superior al de producirlo, tanto si la obtención de un bien privado depende de otro que es público como en el caso en que la ausencia de un bien público implique el consumo compulsivo de un mal público, independientemente del tamaño de la comunidad y del número de aprovechadores. Solo a posteriori puede ser racional reducir el número de no-cooperadores tratando de que su consumo no sea gratuito y a través de estrategias que disminuyan los costos individuales de producir el bien. Se minimiza con esto la diferencia entre el total de miembros de una organización y el total de participantes, siempre y cuando sea racional reducir el número de "aprovechadores", dado que el costo de convertirlos en participantes también debe ser incluido en el costo total del bien. Desde esta perspectiva, entonces, cuanto mayor sea la participación total menor será el costo de la participación individual, aunque pueda no ser racional que participen todos.

Lo anterior lleva a pensar que difícilmente el interés privado impedirá la obtención de un bien público si los costos de no-participar acarrea perjuicios cuyo costo supera el de producir ese bien. Pero qué sucede en una sociedad democrática que es estructuralmente dependiente de las decisiones de inversión de los capitalistas, y donde el bienestar material de todos depende de un interés privado (la tasa de ganancia, por ejemplo)? En este caso la provisión de un bien privado consistente en la mayor tasa posible de ganancia unida a la mayor libertad del capitalista para disponer el destino y monto de las rentas obtenidas, es condición necesaria para la obtención de un bien colectivo (inversión, empleo, salarios, impuestos, y mejores condiciones de vida para el conjunto); el interés de los capitalistas parece requerir la menor participación posible o, al menos, desarticular cualquier forma de acción colectiva que interfiera con las decisiones de los propietarios del capital. Con mayor razón en un contexto globalizado en el que las empresas desplazan internacionalmente sus utilidades en busca de rentabilidad, mientras las posibilidades de movilización popular se despliegan exclusivamente dentro del territorio nacional.

Participar sería irracional si con ello se introduce la desinversión y la destrucción de las condiciones de vida. Sin embargo, tampoco el capitalismo es viable sin activar políticamente la participación. Solo una sociedad capaz de movilizar apoyos para a través de la intervención estatal "producir las condiciones de producción" y redistribuir la demanda efectiva, impone a los capitalistas la racionalidad colectiva del capitalismo. De manera que sean cuales fueren las estrategias alternativas a las que se enfrentan ciudadanos, trabajadores y empresarios, coexisten en el capitalismo democrático dos lógicas contradictorias que explican los ciclos, sucesivos o superpuestos, de movilización y de desafección.

g) La mayoría es "racionalmente ignorante" no porque advierta -según Downs- que su voto tiene una influencia infinitesimal a raíz del número de participantes, sino porque son las reglas las que por definición le reservan al voto una influencia infinitesimal tanto en las decisiones públicas como en la formación de una voluntad racionalmente orientada. Se trata de un problema de reglas, no de número. Si no se confunde al referendun políticamente mediado con un pseudorreferéndun o encuesta -ese "ejercicio ilegal de la ciencia" (Bourdieu, 1973)- y es diseñado pragmáticamente de tal modo que los partidos puedan encontrar en este diseño un mecanismo congruente con sus intereses estratégicos, es posible que la ignorancia deje de ser considerada un dato estático y exógeno al proceso político.

Si la decisión individual de participar o no es problemática en tanto implica algún tipo de acción colectiva, no se debe al cálculo sino a la diversidad. El problema no es el signo de la suma sino la posibilidad misma de sumar o cooperar. La formación de identidades exige participar porque lo que está en juego es la propia existencia del sujeto, y no simplemente tales o cuales intereses (Moscato, 1992). La "condición de irrelevancia" o "paradoja del votante" es insuperable si no existe un mecanismo que produzca "confianza" en términos de una organización de las diferentes temporalidades subjetivas implicadas en la diversidad social. La confianza, que permite compartir la incertidumbre sin eliminarla, ahorra tiempo e información.

En este sentido el mecanismo referendario expone a gobernantes y gobernados a la exigencia de comunicar una autorrepresentación de sí mismos y de reflexionar, en un contexto de incertidumbre, acerca de cuáles son los intereses propios y ajenos. La ciudadanía no debe esperar esa "moción de confianza" por la que en los comicios ratifica o revoca a sus representantes, sino que puede actuar contra el "abuso de confianza" que supone ganar tiempo a costa de los demás o imponer los plazos propios a los otros o en explotar -y simultáneamente reproducir- el miedo al pasado (autoritario o inflacionario, por ejemplo) para estimular la "fuga hacia adelante" o la demanda del mismo producto que se ofrece. Si la no-participación representa una opción lo es en tanto estrategia de actores colectivos que la prefieren a otras para influir indirectamente o mediante la abstención calculada o la reserva de poder. La acción colectiva no puede eludirse en tanto constituye identidades que permiten a los individuos detectar sus propios intereses y los de aquellos otros a los que reconoce como iguales, diferentes u opuestos.

La incertidumbre respecto a cuáles son y serán los intereses propios y ajenos siempre es resuelta a través de procesos de identificación: una persona es, parafraseando a Pizzorno (1989), una sucesión de decisores (intrapersonales) que están interconectados intertemporalmente a través de relaciones interpersonales con otros

decisores individuales. Del reconocimiento recíproco depende la existencia misma del individuo como sujeto, y sin tal constitución no puede haber preferencias, ni comparabilidad ni transitividad de las mismas. Los procesos de formación de identidad exigen algún grado de participación que es inconvertible a costos y beneficios. Solo si se parte de individuos en una situación a-social o anti-social, de absoluta imposibilidad para confiar en los demás, puede surgir como irracional el interés en participar.

La no-participación no es algo por lo que se pueda optar. El individuo adquiere una identidad solo si participa. Es "alguien" si está involucrado en alguna interacción. El problema del reconocimiento de quién es, para sí mismo y para los demás, es uno solo con el de la acción colectiva y no se resuelve sustrayéndose de ésta. Los procesos identificatorios interpretan, definen y articulan los intereses de corto plazo y particulares en términos de un interés de largo plazo y compartido; lo que equivale a una representación, formal o informal, que excluye-incluye intereses, articulando y compatibilizando en el largo plazo intereses que son diversos e incompatibles en lo inmediato. La curva de participación asciende o desciende en la medida de la reciprocidad por medio de la cual se constituyen y transforman identidades, esto es, según el grado de "proximidad" con los otros en términos decisionales o del tipo de relación -directa o mediatizada- que establezca la representación de intereses o la conversión de intereses particulares de corto plazo en intereses comunes de largo plazo.

Los procesos de identificación son la respuesta a la demanda de tiempo al vincular el presente con el futuro a través de una representación común de intereses particulares que reduce la incertidumbre (la falta de información acerca de quiénes y como controlarán el futuro). Si estos procesos se llevan a cabo según reglas cuya mediación permiten cuestionar o actualizar o transformar aquella representación, generaran una confianza compensatoria de la deficiencia o incorrección informativas en el sentido de que estas podrán ser enmendadas y revertidas. Pero el requisito es que esas reglas constituyan un nexo inmediato entre los participantes y sus fines. No eliminan con ello la incertidumbre respecto a qué decisión se llegará, más bien lo opuesto: cuanto mayor sea la confianza en la objetividad procedimental de tales reglas más supeditado estará el resultado del debate o del procesamiento del conflicto a la voluntad de los potenciales participantes.

h) Otra solución al problema de la participación en el liberalismo democrático consiste en declararla innecesaria, y presuponer un ciudadano autointeresado que calcula su participación en términos de costos-beneficios en el marco de una democracia concebida tanto por el observador como por el observado como "mercado político". Este vendría a ser una "solución externa" al dilema del prisionero que se produce por la "condición de irrelevancia", y operaría eficazmente

como limitación del poder o resguardo del Estado de derecho. Un nexo externo que impide el fracaso de las preferencias de segundo orden (preferencias sobre nuestras propias preferencias) sin que los individuos dejen de ser egoístas (el fracaso sobreviene por el siguiente calculo: preferiría participar pero dado que mi influencia en la decisión es ínfima, y que de cualquiera manera me beneficiaré si ésta finalmente se adopta aun sin mi colaboración, o me perjudicará menos -en el caso que no se llegue a la misma- que si participo mientras los demás se abstienen, lo más racional es abstenerme).

Un mercado electoral políticamente competitivo a la vez que protege la libertad individual y al Estado de derecho nos libera del requisito de adquirir virtudes y de tener que resolver sobre si participar o no en la acción colectiva. Es concebido desde esta perspectiva como un mecanismo que reduce los costos de participación, pero restringiendo las opciones del individuo a aquéllas que son compatibles con las que el mercado ofrece, y haciendo inaccesibles las opciones que un ciudadano con cualidades ético-cognitivas elegiría. Ahora bien, el mercado político tiene fallas y tendencias semejantes al económico: la dotación desigual de recursos políticos de los partidos, los rendimientos crecientes de escala para las empresas políticas, la distribución discriminatoria de la "demanda efectiva" entre los electores, etc. Por ejemplo, la competencia entre partidos que apuestan a la maximización difuminando sus perfiles ideológicos, reduce los costos de informarse porque el votante no corre riesgos sea cual fuere el resultado electoral. Llevada al extremo, la cartelización de la oferta política al no haber factores diferenciales culmina en la abstención. Estar bien informado, es en definitiva, irracional.

La tendencia a la oligopolización en la competencia política, la ambigüedad calculada y la maximización electoral hacia el centro lleva a la abstención al no haber factores diferenciales. Aunque la participación sea reducida al acto de votar, por mínimo que sea nunca su costo será inferior al beneficio esperado a partir del triunfo del partido votado. Si el partido adversario ganara nada podría impedirle al individuo el acceso a los beneficios que le reportaría su hubiese ganado el partido preferido por el. Los costos de informarse son reducidos porque el votante no corre riesgos cualquiera sea el resultado electoral, o porque corre los mismos riesgos sea cual sea la opción ganadora.

Ante estas circunstancias esforzarse en participar es irracional; el juego está hasta cierto punto pre-determinado, y no existen incentivos estratégicos para involucrarse activamente en influir en el resultado final del juego. Por eso el mercado político no resuelve el dilema del prisionero derivado de la condición de irrelevancia del individuo, mas bien lo transforma en otro que el individuo juega contra sí mismo en términos inter-temporales, según

el siguiente orden de preferencias: > abstención actual y participación futura > participación actual y futura > abstención actual y futura > participación actual y abstención futura. Esto indica que las preferencias sociales de segundo orden de un individuo -las referidas a la relación que todos los individuos, incluido él mismo, deberían tener con el poder- no coinciden con sus preferencias de primer orden acerca de sus propias relaciones con el poder. Al elegir su estrategia de abstención contradice su preferencia de controlar al poder y recae junto con todos los demás en un círculo de insolidaridad que favorece a poderes fácticos en condiciones de decidir el "Estado de excepción", o que permite un amplio margen para los abusos y arbitrariedad de los poderes legales.

La abstención o defección de los individuos, contrariando sus deseos de segundo orden, los conduce a "arrugar" o a capitular frente a un Estado cuyo interés como actor político es el de que todos obedezcan incondicionalmente. Aunque sea interés de todos no hacerlo será individualmente racional eludir la participación, pero el resultado colectivo es irracional: los ciudadanos terminan avasallados en sus derechos y convertidos en súbditos.

2.2. Irracionalidad, ineficiencia, desinformación

a) El referéndum no bloquea las alternativas racionales si es regulado de tal forma que queden resguardados la imparcialidad y universalidad de los procedimientos deliberativos conducentes a que las posibilidades teóricas de solución decanten en opciones políticas viables. Uno de los mecanismos para ello es "cardinalizar" las opciones a través de un ordenamiento lógico que refleje intensidades, por ejemplo a través de respuestas de selección múltiple o "multichoice", siendo necesario para ello contar con reglas para la formulación de las preguntas que permitan desagregarlas dentro de cada opción en un continuo con amplio rango de variación.

La objeción de que el referéndum podría producir mayorías que ganan menos de lo que pierden las minorías -por no permitir transacciones que incorporen la intensidad de las preferencias- y llevar a resultados harto ineficientes (Tideman, 1976), no parece estar demostrada. Noam (1980) analizó 121 referendums en el cantón de Basel-Stadt llevados a cabo entre 1950 y 1977, y dedujo que en el 95% de los casos los resultados fueron eficientes y que la decisión mayoritaria resultó del mismo signo que el beneficio total. Los resultados reflejaron tanto el número de votantes como las intensidades de sus preferencias.

Por otro lado no siempre el intercambio de votos es posible cuando los electores están fuertemente movilizadas a favor y en contra

sobre un mismo asunto o cuando la intensidad de preferencias es semejante en relación a asuntos diferentes. La práctica referendaria, si bien no reemplaza -ni tiene por qué hacerlo- las "compensaciones recíprocas diferidas" (Sartori, 1990), convierte al intercambio en un recurso explícito, descentralizado y público que permite poner en evidencia el beneficio neto que la sociedad puede esperar de las concesiones mutuas. A través de una formalización Steunenbergh (1992) ha demostrado -aunque únicamente a escala municipal- que una iniciativa popular que proponga cambios en los ingresos y/o egresos de un presupuesto público elaborado por el ejecutivo o por la legislatura, llevada a referéndum, garantiza que el nivel presupuestario se aproxime al punto ideal del votante medio más que cualquier otro procedimiento de aprobación.

b) La democracia representativa librada a su lógica contribuye a la eficiencia "interna" en la toma de decisiones, pues por tratarse de un pequeño número de decisores -básicamente los miembros del gobierno y los de una coalición parlamentaria mayoritaria- los costos transactivos son reducidos y las decisiones se adoptan rápidamente por consenso (Buchanan y Tullock, 1980). Pero estas decisiones tienen un costo "externo" ilimitado por el extraordinario número de afectados que cargan con las consecuencias y riesgos de no haber participado en ellas. Inversamente, si se ampliara el número de decisores se incrementa la eficiencia externa, pero al precio de una desproporcionada ineficiencia interna que paralizaría al proceso decisonal (35).

Esta desventaja parece desaconsejar definitivamente el uso del referéndum. Sin embargo, éste no debe ser concebido como sustituto funcional de los órganos representativos, sino como una etapa en la toma de decisiones, que salvo defecto de diseño no es "terminal" ni cierra para siempre una cuestión. Las desventajas de "ineficiencia interna" puede eliminarse si las opciones son decantadas o depuradas por el debate parlamentario, si los partidos políticos asumen un rol más activo en la formación de la opinión pública, y si se dosifica el empleo del referéndum para desalentar tanto el desacuerdo trivial en cuestiones secundarias como el acuerdo artificial en temas de fondo. La democracia representativa también es eficiente en la atribución y distribución del poder (eficiencia estática), fundamentalmente a través del sistema de partidos y de la competencia electoral. Pero resulta ineficaz en la creación de nuevos recursos políticos para enfrentar la gestión de problemas imprevistos o decisiones fuertemente conflictivas (eficiencia dinámica). El complemento referendario aportaría a ésta última si su diseño apunta a institucionalizar los conflictos y a permitir a los movimientos sociales movilizar apoyos cualitativos y cuantitativos indispensables para la sostenibilidad e irreversibilidad de decisiones de cambio social y económico.

c) Nurmi (1994) advierte que no necesariamente el referéndum es

incompatible con las democracias representativas. Retomando el teorema del jurado de Condorcet (1785) relaja sus premisas de homogeneidad, independencia y competencia de los ciudadanos, formaliza supuestos menos estrictos o más realistas, determinando que la probabilidad de que las decisiones mayoritarias sean acertadas o correctas será igualmente mayor que la media aritmética de las probabilidades individuales. Con el incremento en la cantidad de decisores se incrementan las chances de que las decisiones tomadas por la mayoría coincida con sus intereses reales. La mayoría no decide peor que los expertos, a menos que estos tengan una competencia perfecta y que el grupo, por el contrario, sea mínimamente competente.

De todos modos, aunque las desigualdades en la distribución de recursos sociales y de cualidades personales sea más profunda de la que supone dicho modelo formal, la participación directa tiene una justificación independiente del acierto en las decisiones; pues si el individuo puede experimentar y evaluar las consecuencias de las decisiones colectivas por haber participado en ellas, o descubrir cuáles son los límites de la acción y lo que se puede hacer y lo que no, accede a una forma de aprendizaje que concientiza acerca del error y de las posibilidades de cambio; salvo que se demuestre que la participación no produce conocimiento o información aprovechable para futuras decisiones individuales.

El problema surge cuando las alternativas entre las que los participantes deben optar son más de dos. Puesto que la teoría de la elección racional asume que los individuos son reflexivos y tienen preferencias transitivas, aparecerán dificultades para disponer un referéndum de manera satisfactoria a raíz de:

a) La interpretación de los resultados. La paradoja de las mayorías cíclicas hace imposible decidir cual es la alternativa ganadora. Entonces la regla de decisión elegida pasa a ser tan determinante como las preferencias del electorado;

b) La pseudorepresentación de las preferencias, que socava al referéndum al otorgar incentivos -cuando las opciones son más de dos- para que los votantes no revelen sinceramente sus opiniones en torno a cual es la mejor alternativa o para que se beneficien votando por aquellas que son distintas a las realmente preferidas;

Y c) La manipulación de la agenda. Quienes controlan la agenda de gobierno pueden proponer temas o excluir otros o limitar las alternativas a las que promueven sus intereses o determinar el orden de votación de los mismos de manera que la secuencia los favorezca.

El problema mencionado en a), cuya resolución depende de la regla de decisión, puede evitarse si las alternativas se limitan a dos pero

desagregadas en sub-alternativas cuyos votos se suman al modo de los sub-lemas o mediante alguna técnica parlamentaria de compatibilización ulterior que incorpore intensidades reflejadas en la distribución del voto entre las subalternativas incluidas en la alternativa ganadora. Debe advertirse, de todos modos, que las paradojas y ciclos de votación son tan probables en las votaciones referendarias como en legislaturas y elecciones ordinaria. De manera que la intransitividad no constituye un argumento que refute únicamente a la democracia directa.

En cuanto a b) el problema parece inevitable (Farquarson, 1969; Morton, 1988). Los votantes son estrategas, quizás no tan hábiles, como los políticos; el voto estratégico es una respuesta a maniobras e imágenes de posición de los partidos políticos; pero el problema no es que los ciudadanos se comporten estratégicamente sino que existan instituciones que permitan a éstos neutralizar hasta donde sea posible las maniobras partidarias y evitar que la ventaja comparativa de la representación (el profesionalismo de políticos dedicados a la tarea de gobernar) se convierta en desventaja si los representantes forman coaliciones políticamente explotadoras (Frey, 1992).

Y en relación a c) el referendum puede evitar la manipulación de agenda si tiene carácter obligatorio en terminadas materias, o si es condicionadamente obligatorio en el caso que pueda ser promovido por Ip, o si como se propuso mas arriba existe una comisión imparcial que acuerda con expertos y protagonistas los términos de la pregunta, el momento de hacerla, las respuestas optativas, como contar las votos, etc.

Los ciclos son tan probables en la formulación de preferencias sobre una cuestión pública específica como en la formación de una opinión determinada acerca de la gestión global del gobierno. La razón de ello es que todos los temas y decisiones están vinculados entre sí, y lo mismo las diferentes dimensiones de un mismo tema; pero son discutibles el supuesto de que no pueda desagregárselos argumentativamente y de que en relación a un problema hay cualquier cantidad de opciones. Esto ultimo equivale a asimilar opciones lógicas a opciones políticas.

De acuerdo a la teoría que propone mecanismos de agregación de las preferencias independientemente de la formación y contenido de las mismas, no habría modo de llegar a un resultado racional. Debido a la votación estratégica y a la arbitrariedad en la elección de las reglas de votar no hay decisión posible que exprese la voluntad general ni regla para producir decisiones colectivamente racionales. Si esto es así hay que concluir con Riker (1988) que el significado de la democracia se reduce a evitar la tiranía desplazando a los malos gobernantes del poder.

Pero si las elecciones están sometidas a todo ello, por qué los ciudadanos no elegirían a líderes tiránicos? Si por el contrario se admite la transformación cualitativa de las preferencias a través de deliberaciones que obligan adoptar un punto de vista imparcial y juzgar los propios intereses de acuerdo a un principio general, tales efectos puede ser al menos atenuados: el rango de preferencias pueden ser sintetizado de modo que el conjunto de opciones disponibles a partir del cual se alcanza la decisión sea manejable; además, la discusión por su carácter público inducirá a descartar opciones indeseables y a pensar en términos generales.

d) En Miller (1993) la deliberación no tiene por que llegar a la respuesta correcta como en Rousseau y Condorcet, sino al acuerdo. De acuerdo a su punto de vista tanto el liberalismo como el populismo (uno al elegir políticos, el otro al elegir políticas) agregan o suman preferencias individuales; la idea de que las decisiones no son un problema de agregación sino de llegar a un juicio acordado, es ajena a ambos. A través del debate puede darse tratamiento a un tema por vez, según un orden de prioridades políticamente acordado; o separar sus diversas dimensiones -si las tiene- resolviendo una por una, o, a la inversa, reduciéndolas a un continuo ideológico izquierda-derecha con el objeto de dirimir las sobre la base de la unidimensionalidad. Entonces los ciclos no se presentarían. Otra solución es la propuesta por Mc Lean (1990) en el sentido de que habiendo ya tecnologías apropiadas es preferible recurrir a un procedimiento de recuento de votos que permita detectar ciclos, y encontrar un ganador Condorcet si lo hay, siempre que los problemas no sean multidimensionales o en relación a los cuales no existan mas de dos políticas alternativas.

Algunos de sus críticos sostienen que la participación referendaria no puede evitar la manipulación, aunque la iniciativa quede reservada a los ciudadanos, el acceso a los medios de comunicación sea equitativo, y se adopten todos los recaudos. Los gobernantes pueden a través de terceros impulsar la Ip, pueden amenazar con determinadas consecuencias políticas (renunciar a sus cargos, por ej.), y los grupos afectados mas poderosos pueden reaccionar con propagandas masivas valiéndose de sus ventajas materiales. La manipulación, desde este punto de vista, no es remediable jurídicamente.

Pero estas prevenciones presuponen un ciudadano completamente ingenuo y vulnerable al engaño, y un sistema de partidos absolutamente inoperante. Los electores también responden estratégicamente a las estrategias partidarias desde el gobierno y la oposición, pues la diferencia reside quizás en el grado de sofisticación. Y respecto a que los gobernantes puedan utilizar a través de terceros mecanismos de participación que están formalmente reservados a las iniciativas ciudadanas pone de manifiesto, en realidad, un conflicto de poderes para el cual puede encontrarse otra normativa institucional que los regule satisfactoriamente.

Hasta ahora, además, no ha podido observarse empíricamente un dispositivo referendario que descentralice el control de la agenda pública, obligue a los partidos a posicionarse frente a conflictos o temas no puestos por ellos en la escena pública, impida el uso de los instrumentos y recursos del Estado para influir sobre el electorado, etc., de modo que no pasa de hipótesis la afirmación de que ningún procedimiento protegerá a la ciudadanía de las maniobras manipuladoras. Asimismo los métodos referendarios podrán resistirlas en mejores condiciones si las prácticas políticas son dirigidas a crear una cultura que distinga entre la eficacia de la gestión gubernamental y los contenidos que caracterizan a sus políticas públicas; y, complementariamente, si existen condiciones equitativas para la deliberación, autorizando legalmente a mayorías y minorías parlamentarias a presentar contra-proyectos en la votación, excluyendo los recursos y aparatos del Estado de las campañas referendarias.

Por último, mientras las iniciativas populares a referendarse deban pasar por el debate parlamentario, que delimitará el tema que ha movilizado a una parte de la ciudadanía, advirtiendo públicamente sobre todas sus implicancias y consecuencias, y mientras se reclame que sus promotores fundamenten con qué recursos presupuestarios habrán de ser ejecutadas, no se entiende por qué los legisladores habrían de desentenderse de sus atribuciones. Al contrario, pueden ganar una mayor independencia respecto del poder ejecutivo, y reparar en tal sentido uno de los mas flagrantes casos de manipulación.

e) La racionalidad en las decisiones colectivas en sociedades complejas debe enfrentarse a la escasez de un bien público que son los flujos informativos. En consecuencia, el ~~egoísmo~~ y la arbitrariedad en la toma de decisiones parecen obligados, y es inútil aparentemente buscar proveedores de información distintos al mercado, al convenio (entre trabajadores y capitalistas), al Estado y al Parlamento. No obstante, que exista poca o distorsiva información no quiere decir -se afirma- que necesariamente éstas reglas de decisión sean deficientes, pues una vez admitidas las constricciones informativas, son las únicas posibles.

Pero es falso que una sociedad compleja implique inevitablemente pérdida de información; es cierto que regulada por instituciones como las mencionadas puede funcionar sin necesidad de que las personas sepan demasiado sobre sí mismas y sobre las demás; pero si las preferencias sociales de segundo orden reclaman una sociedad de altruistas razonables -como todas las éticas coinciden- pero en la práctica se difunde el dilema de prisioneros que llevan a un estado colectivamente destructivo, no es porque las personas no demanden mayor información sino simplemente porque no pueden obtenerla a través de reglas de juego que restringen la reciprocidad.

El teorema de Arrow (1974) demuestra, precisamente, la imposibilidad de elegir racionalmente una sociedad óptima en un marco ético que no refleja otra información que la disponible y suministrada por el mix institucional del liberalismo democrático. Los supuestos de la imposibilidad son asimilables, precisamente, a la mínima información que requiere para operar un régimen político que no permite a los individuos comunicar, comparar, transformar sus preferencias: a) el conjunto de agentes y las alternativas a las que se enfrentan, están dadas; b) las preferencias de los agentes no cambian a lo largo del proceso electivo y son independientes del conjunto de alternativas; c) las preferencias son medidas ordinalmente, de modo que no pueden tomarse en cuenta intensidades o hacer comparaciones interpersonales; d) las preferencias individuales son completas y transitivas. Cualquier diseño decisional que se ajuste a estos supuestos no producirá decisiones colectivas racionales y la noción de voluntad popular carecerá de sentido (36).

Si se adaptaran, en cambio, a una mayor reciprocidad relajándose las restricciones que Arrow impone a la información sobre las preferencias individuales, disponiéndose que la decisión colectiva no dependa únicamente de cómo los individuos ordenan dos opciones sino también de los cambios en sus preferencias sobre otras opciones independientes de las primeras, e introduciendo el supuesto de que las preferencias no están dadas ni son independientes de las alternativas a las que se enfrentan los individuos, entonces éstos seleccionarán sus propias preferencias en base al intercambio de información y a la persuasión recíproca a lo largo de un debate. Esto implica obviamente incorporar el conocimiento necesario según el cual individuos puedan formar y modificar sus propias necesidades y conocer las ajenas, y que éstas no sean consideradas como dadas o exógenas al proceso de decisión.

En 1951 Arrow desconectó a la soberanía popular de la racionalidad colectiva, entendida ésta última como transitividad de preferencias exógenas dadas. Si se demostrase que los ciudadanos no son virtuosos, o que la intransitividad persiste aún cuando los ciudadanos estuviesen dispuestos a trascender sus intereses (y no meramente a sumarlos), su teorema tendría efectos definitivamente dislocadores para la soberanía popular. Pero esto no ha sido aún corroborado. Por otra parte, si existen restricciones o distorsiones a la soberanía popular entendida como la libre asignación/distribución de los recursos sociales a los usos colectivamente preferidos, tales como la propiedad privada, la burocracia estatal, el sistema partidista o la integración transnacional, la imposibilidad de producir una única preferencia colectiva pierde significación. Los ciudadanos anticipan los efectos de tales límites o condicionamientos en sus cálculos de votación y, en consecuencia, las preferencias populares "verdaderas" no pueden reflejarse en los resultados electorales ni las votaciones

constituyen expresión de un mandato inequívoco.

Habermas (1987), a diferencia de Rawls, busca resolver la imposibilidad arroviana introduciendo más información y declara a la publicidad como un principio fundamental de la búsqueda colectiva -mediada por la comunicación- de la voluntad general. Su crítica al liberalismo democrático se dirige, en realidad, a la política como actividad meramente instrumental, privada, orientada a compromisos entre intereses particulares irreductibles, y regido por el principio de la mayoría simple. Para llegar a mayorías óptimas a través de la participación de todos los afectados en el debate público, la política debe ser resignificada como aprendizaje mediante la posibilidad de persuadir y ser persuadido, de recolectar y transmitir información, de cambiar la percepción de los intereses propios y ajenos.

Todo ello implica un mayor número de decisores, que reduce los costos externos a las decisiones y aumenta más que proporcionalmente sus costos internos, encontrándose entre éstos últimos los relativos a la información, la que no es generada espontáneamente por la "interacción comunicativa", y debe ser reclamada al "ámbito estratégico", ámbito del "dinero" y del "poder" que obstruye o desvía la producción de información imprescindible para proyectos como el de la ética habermasiana. Los insumos informativos que podrían reducir los costos transactivos deben provenir casi exclusivamente de una esfera que Habermas separa de las relaciones comunicativas (Domenech, 1989). Por eso es que su desentendimiento con la tarea de identificar un modelo institucional de la democracia capaz de superar la exclusión política y económica, deja el interrogante acerca de cual será el mecanismo que proveerá información, insumo crítico de cualquier tipo de deliberación.

El problema de la información es inescindible del artificio institucional capaz de transmitir confianza. Una decisión colectiva racional implica preferencias transitivas; esto a su vez presupone comparar alternativas, y, en consecuencia, conocer en profundidad sus fundamentos y probables efectos, como perfeccionarlas y transformarlas hasta que una mayoría pueda estar de acuerdo con la que maximiza el bienestar de todos. Dado que la información sobre las opciones disponibles es siempre limitada, y dado que a mayor tamaño del grupo que debe tomar una decisión más inmanejable se vuelve la información que permite una ponderada comparación de alternativas, entonces debe buscarse un mecanismo que economice información y seleccione el conocimiento relevante.

La escasez o redundancia informativas pueden ser compensadas por la confianza, cuya producción y demanda serían reguladas según reglas de decisión. Sin este marco institucional la búsqueda del nivel óptimo de información colapsaría la decisión. Sin normas procedimentales apropiadas, la corrupción, la ineficiencia, y la

arbitrariedad producirán, en cambio, pérdidas de tiempo porque sobre esa base nadie puede esperar nada de nadie, el otro queda bajo sospecha, y porque en lugar de ahorrar información incrementan exponencialmente su demanda. Las reglas decisorias que incrementan el quantum participatorio limitan la producción de desconfianza, y su explotación política (que es una forma de consumir el tiempo propio y ajeno con resultados negativos para todos), y "dan tiempo", crean futuro, y proveen criterios de confiabilidad para evaluar la información y concentrarse en problemas para resolverlos con otros en lugar de convertirlos en objeto de cálculo. Cuanto mayores posibilidades de participación impliquen las reglas de decisión mas probabilidades existirán no solo de ofrecer información pertinente en torno a la cuestión a decidir, sino que en caso de que la información sea de cualquier modo insuficiente o irrelevante, sus efectos sobre la racionalidad de la decisión resultarán enmendables y los riesgos inherentes a la imprevisibilidad compartidos.

2.3. Deslegitimación, mayoritarismo, inviabilidad

a) Las decisiones que son colectiva y legítimamente coactivas derivan de procedimientos institucionalizados según criterios que se presuponen incuestionables. El carácter preestablecido del proceso formal a seguir en su adopción es necesario para la presunción de validez de disposiciones sustantivas regulares. Sin embargo, esto no excluye completamente la posibilidad de disenso. El componente coactivo de las normas que determinan quiénes deciden qué y cómo, no consiste en su irrevocabilidad. Al no garantizarse a sí mismas como definitivas u obligatorias deben demostrar continuamente -aun en el caso de decisiones en apariencia irrelevantes- su propia razonabilidad y reconocimiento en la acción.

Es el caso del principio de la mayoría, que al margen de las diversas modalidades que asume es puesto a prueba en cada decisión y frecuentemente objeto de distorsiones que ponen en duda su función legitimadora (37). Las condiciones operativas en las que debe corroborarse su validez desafían su lógica hasta impugnárselo como expresión activa de la soberanía popular, aún desde posiciones que no pueden calificarse como antidemocráticas. Se cuestiona, por ejemplo, que pueda ser dissociado de deliberaciones previas: "el procedimiento que precede a la decisión es una condición de legitimidad tan necesario como el principio mayoritario" (Manin, 1992). Se ha hecho notar, además, que la discrepancia entre su preponderancia teórica y su infrecuencia práctica es una peligrosa anomalía que impide considerar seriamente el modelo consensualista: "Sobre todo en lo que respecta a las decisiones más importantes y a los problemas que dan origen a profundas divisiones sociales, las democracias se alejan más o menos del criterio mayoritario para recurrir a mecanismos que se traducen más bien en un consenso

amplio" (Lijphart, 1991). Han sido señalados también sus límites y aporías, su inutilidad, su reemplazo en la práctica por las "compensaciones recíprocas diferidas", etc.

El rechazo filosófico del principio es, de todos modos, excepcional, o por lo menos no han sido propuestos procedimientos alternativos que demuestren una mayor capacidad legitimadora. Su pertinencia sigue fundamentándose en que maximiza la probabilidad de que las decisiones se adopten con costos relativamente reducidos, y en que presupone la posibilidad de que sean admitidas como justas al basarse en derechos electorales universales e iguales que, al ejercerse con regularidad, permiten a las minorías replantear la opción antes desestimada.

De cualquiera manera el principio de la mayoría puede ser reforzado si se lo integra a una justificación ética de la participación directa. Para la teoría normativa de la democracia como sucedáneo del discurso moral originario (Nino, 1984), la justicia de las decisiones está dada por su aproximación a las exigencias de imparcialidad. La democracia tiende inherentemente hacia esta en el largo plazo debido a la posibilidad que todos tienen de expresar sus puntos de vista, a la exigencia de que los intereses sean justificados sobre la base de principios generales, y al requisito de la búsqueda racional del consenso para las posiciones defendidas.

"Este valor epistémico de la democracia se incrementa en la medida en que el procedimiento que efectivamente se sigue se aproxima lo más posible a un procedimiento de discusión y de decisión, cuanto más libres sean los participantes de expresar y fundamentar sus posiciones, cuanto más se esfuercen las partes en justificar tales posiciones en principios generales, cuanto más directa sea la toma de decisiones, y cuanto más amplio sea el consenso que se forma como resultado del proceso" (Nino, 1986). La democracia preserva, así, al discurso moral originario en más alto grado que cualquier otro régimen político, pero apartándose de algunas exigencias que hacen de la argumentación moral un método inconcluyente e inestable para llegar a decisiones colectivas. La primera que deja de lado es la del debate ilimitado, sustituyendo el consenso unánime por la aprobación mayoritaria. La segunda es la participación de todos y cada uno, transfiriéndose a representantes la continuidad de las deliberaciones iniciadas y que, por falta de tiempo y/o conocimiento, debieron interrumpirse.

Significa entonces que la democracia representativa es subsidiaria de la democracia directa, y que únicamente se justifica recurrir a aquélla cuando ésta última no puede operar. La presunción de que las decisiones adoptadas coinciden con las que se habrían obtenido en condiciones de universalidad, imparcialidad y racionalidad es más fuerte en el discurso moral que en las determinaciones mayoritarias, y en la participación directa que en el método representativo.

"Los delegados que, en una democracia representativa, prosiguen la discusión moral y técnica sobre la base de principios acordados por los poderdantes al elegirlos, puede no otorgar el debido peso -en la articulación más precisa de esos principios- a todos los intereses que su tuvieron en cuenta en la decisión mayoritaria del electorado. Por lo tanto, no es legítimo restringir los mecanismos de participación directa de los ciudadanos en la discusión y decisión de los asuntos que les conciernen cuando no se dan circunstancias que tornan a esa participación inoperante; al contrario, debe ampliarse esa participación hasta llegar al límite en que en lugar de aumentar la probabilidad de que la decisión es la que se habría adoptado en condiciones de imparcialidad, racionalidad y conocimiento, esa probabilidad comienza a decrecer, generalmente por deficiencias en la última condición mencionada" (Nino, 1986).

La democracia como sucedáneo del discurso moral viene a ser otro discurso, pero regimentado, que preserva a aquél en mejor grado que cualquier sistema en la medida que lo toma seriamente en cuenta para corregir desviaciones o perfeccionar su funcionamiento. Desde esta perspectiva la democracia es un caso de justicia procesal pura imperfecta, en la terminología de Rawls que Nino utiliza para diferenciarla de la justicia procesal instrumental imperfecta. En ésta última el procedimiento no incide en absoluto en la legitimación de los resultados que a través de él se obtienen; lo único que importa es su mayor o menor eficacia para alcanzar resultados que son legítimos de acuerdo a criterios independientes de tales procedimientos. En cambio, en la democracia como justicia procesal pura imperfecta el procedimiento determina la legitimidad de los resultados que se obtienen por su medio, aunque por ser imperfecto lo hace siempre con algún desajuste respecto del modelo ideal.

b) Las mayorías referendarias no tienen por qué afectar los derechos de minorías "intensas"; pues, para evitar que las mayorías adopten decisiones sobre temas que para éstas son irrelevantes pero cruciales para aquéllas, puede dejarse sin efecto el quórum de participación y la obligatoriedad del voto, de modo tal que solo participen de hecho los que están enfáticamente a favor y en contra. Las minorías "secesionistas" en rebelión contra la "tiranía de la mayoría" pueden también por medio de la Ip pasar a la ofensiva y requerir un referéndum, consultivo primero y vinculante después, entre los cuales se extienda un lapso de tiempo para la reflexión durante el cual pueden hacer valer sus puntos de vista.

La regla de la mayoría en estas votaciones no tensiona al punto de enajenar a las minorías del proceso democrático ya que se supone la intermediación componedora del Parlamento y la posibilidad de éste de presentar contra-proyectos que compatibilicen más ponderadamente los intereses de las partes, y que podrían ser impulsados incluso por una minoría calificada de sus miembros. Además, las promotores

de Ip en materia legislativa se orientan basicamente a concentrar la atención del sistema político sobre la cuestión que los afecta antes que obtener sus objetivos de máxima, por lo que estarán abiertos a concesiones. Pero esto último requiere una cuidadosa elaboración legal del status jurídico de los promotores, los cuales deben estar autorizados dentro de ciertos límites a negociar el proyecto original.

La participación directa no convierte al principio de la mayoría en reaseguro contra la inequidad o la irracionalidad de las normas vigentes, pero permite y exige a la mayoría responsabilizarse de los motivos que tuvo para apoyarlas. Frente al cuestionamiento generalizado a las condiciones de validez de ese principio, la única solución es tomarse en serio las violaciones concretas a sus exigencias normativas e indagar la posibilidad de aplicarlas en mayor medida a través de innovaciones institucionales. Una propuesta en este sentido es la de aplicar el principio recursivamente sobre sí mismo, es decir, emplearlo para establecer qué decisiones deben ser tomadas por mayoría (Offe, 1992). Esta aplicación retroactiva y autorreflexiva por vía referendaria ayudaría a los ciudadanos a comprender que el principio no garantiza necesariamente justicia y racionalidad en las decisiones y a que puedan resolver por su cuenta si ello es posible o no en relación a temas puntuales.

La práctica referendaria al introducir mayores exigencias argumentativas daría dinamismo a la conversión de mayorías en minorías, y de minorías en mayorías, según sea la cuestión debatida, sacándolas de la petrificación que las lleva a votar inercialmente en contra o a favor al margen del contenido de la propuesta. Y abre perspectivas para la recomposición de identidades políticas en una sociedad mediática que ha banalizado la idea misma de representación, en la que se dan diversas formas de implicación por las que son los contenidos y no los actores los que adquieren centralidad, y en la que los vínculos entre gobernados y gobernantes son menos significativos que los que se establecen entre grupos sociales específicos y decisiones públicas (Rosanvallon, 1993).

c) La defensa del referéndum acusa a los partidos políticos de falsear el proceso de formación de la voluntad popular o de representar erróneamente las preferencias mayoritarias, en favor del poder económico y social. Los críticos lo admiten, pero responden: qué pasaría si no lo hicieran? Qué sucedería si no mediaran entre una realidad democrática y una no-democrática? (Evers, 1986). La cuestión no se resuelve eliminando la intermediación política ni apostando a que el principio de la mayoría aplicado a la votación referendaria puede cambiar la historia. Los partidos no falsean sistemáticamente la voluntad popular si la propia ciudadanía cuenta con los medios institucionales para responder a las estrategias por las que aquellos se anticipan a las probables consecuencias de

enfrentarse a los intereses socialmente establecidos. Las estrategias partidarias tienden a adaptar las políticas públicas al veto previsible de quienes, por ejemplo, deciden el nivel o destino de la inversión. Pero este comportamiento adaptativo tiene un amplio rango de variación, y si el electorado dispone a su vez de posibilidades de intervención en el procesamiento de los conflictos, puede contribuir a maximizar el aprovechamiento del margen de acción para reformas que en otras condiciones se dejarían de lado.

Pero tampoco es cierto que la institución referendaria no cambie nada, y que los partidos no puedan hacer otra cosa que funcionar como bisagras entre el poder electoral del pueblo y el poder de extorsión y obstrucción del capital. La participación directa otorgaría al pueblo un rol de intermediación entre los partidos, por la vía de politizar un tema sustraído de la competencia y cargando de contenido al debate público. Lo que permitiría hacer valer criterios inequívocos según los cuales el sistema partidario debe desempeñar su intermediación entre la sociedad y el Estado, aparte de contribuir indirectamente con recursos políticos - decisiones más legítimas e incuestionables- que los harían menos dependientes del patronazgo estatal y de los cabildeos con los grupos de presión.

A mediados del siglo XIX Marx y Mill coincidían en que era improbable que la democracia capitalista pudiera durar. Los partidos políticos, junto al Estado de Bienestar, hicieron posible tanto a la democracia como a su siempre precaria y tensa compatibilidad con el capitalismo. Sin embargo, a fines del siglo XX, la estatización de los partidos y su correlativa escisión respecto de la sociedad civil, en un contexto global de crisis fiscal, normativa y estructural del Estado, ha devuelto actualidad a aquella advertencia. El interrogante actual es si existe otro medio fuera de un modelo referendario que, ensamblado a la institucionalidad liberal, pueda operar el salvataje de los partidos políticos ante un capital privado internacionalizado e internacionalizante que reduce al proceso democrático a un ritual vacío y frustrante (Balandier, 1994), y que en base a nuevos movimientos sociales que transcurren por fuera de la política convencional pueda devolverlos -no debilitarlos- a la sociedad civil.

Las consultas populares interelectorales hace mas competitivas a las elecciones ordinarias, entre otros motivos porque ejercita el juicio acerca del alineamiento de los candidatos en la medida en que estos debieron fijar su posición en cuestiones públicas específicas votados previamente. Vuelven operacionalizable el concepto de accountability, que insistentemente se reclama para promover la calidad de las democracias. Y les otorga un mayor significado, al menos distinto al metafóricamente representado por el rito, la escena o el mercado, al exigir una mayor correspondencia entre preferencias individuales y decisiones colectivas. Si las

elecciones ordinarias operan bajo la premisa de que las promesas simbólicas y materiales deben cumplirse, no hay que esperar a que sean ignoradas impunemente o sustituidas sin explicación o revertidas por los poderes fácticos; ofrecen un reaseguro de que las elecciones tendrán consecuencias, es decir que serán significativas, y que los actos ilocucionarios que obligan normativamente a quienes los expresan serán mas cuidadosamente calibrados en las períodos preelectorales.

Ante una situación en la que los ciudadanos politizan cuestiones mientras los partidos las despolitizan, el derecho a la iniciativa popular de referendum forzaría a responder a la demanda de bienes públicos con mayor eficiencia y responsabilidad. Esto es particularmente crucial en el mercado político, que no tiene las mismas consecuencias que un mercado económico cuando se verifica un desequilibrio entre la oferta y la demanda o cuando una empresa fracasa en la calidad o cantidad del bien o servicio ofrecido. Hace que los mandatos sean menos delegativos y menos clientelares, sin que por ello deban transformarse en totalizantes o imperativos. Mientras que en presencia de victorias/derrotas controversiales, y, en consecuencia, con mandatos igualmente polémicos, se convierte en una instancia última de arbitraje, por lo menos en determinadas coyunturas de crisis.

Los partidos políticos no son estructuras de participación, y no se les puede pedir lo que nunca han podido ni pueden dar, pero puede exigírseles una mayor dedicación a la tarea que les es propia y para la cual carecen de sustituto funcional: la conversión ideológica de información y conocimientos sobre problemas que de otro modo serian únicamente accesibles a élites tecnocráticas. Obviamente que la práctica referendaria es vulnerable al simplismo, pero esto cuestiona a quienes asumen formalmente tareas de interpretación política, a las reglas de deliberación, y a la posesión de recursos o medios informativos. Indicación de que tampoco el régimen puramente representativo logra producir un conjunto satisfactorio de alternativas es la abstención activa y pasiva en las elecciones ordinarias y el número de personas que están fuera del sistema político formal. (En la Argentina, la abstención, sumada al voto en blanco y a los no empadronados, más aquellos que carecen de derechos políticos -personas entre 14 y 18 años que, siendo consideradas en edad de trabajar y dentro de la población económicamente activa, no tienen sin embargo derecho al sufragio- suman un tercio de total de los inscriptos, aproximadamente la cifra de votos por la que se accede a la Presidencia).

Tan decisivo es para la democracia que la extremización de los conflictos polarizantes no disuelvan los espacios para el acuerdo, como que la indiferenciación de las opciones partidarias disponibles no conduzca a la "alternancia sin alternativas" o a las "alternativas sin alternancia", al consenso sin objetivos o a los

objetivos sin consenso. El referéndum, al aumentar masivamente el número de jugadores coloca límites a las maniobras de posición y a la rentabilidad política del falseamiento u ocultación. Al relativizar el componente estratégico abarata los costos de tiempo e información para el ciudadano individual pero no afecta el papel de los partidos. Exigiendo definiciones sustantivas no solamente contrarresta la "líquidez" y "coalescencia" de partidos que maniobran para conservar el poder en lugar de ejercerlo, también los desestatiza y los descarga de buena parte de la tarea militante de implantación social, abriéndoles oportunidades "económicas" de agregar preferencias en términos ideológicos, en lugar de invertir casi exclusivamente en "aparatos" y clientelas que realimentan la convicción de que "solo se hace política desde el poder".

Si el dispositivo referendario es concebido, además, para que la sociedad interfiera en la competencia entre partidos, combinándolo con períodos interelectorales más extensos, disminuirá el internismo y la presión del electoralismo permanente. La ampliación de la base participativa interrumpiría los "ciclos políticos" que los partidos en el gobierno generan manipulando las políticas públicas -el gasto social, principalmente- según se aproximen o salgan de un período electoral, y no dejaría a la memoria política de los votantes como único recurso para prever sus consecuencias y percatarse de los mismos. Y al mismo tiempo provee un arbitraje al que las fuerzas políticas pueden apelar cuando la polarización ideológica amenaza con el colapso o vaciamiento de los factores moderadores del sistema, y contrarrestar mediante un fallo inapelable las tácticas pretorianas y centrífugas de competencia política.

Respecto a los resultados de suma cero o de suma negativa a los que inevitablemente llevaría el referéndum en la interacción entre gobernantes y gobernados, es posible un cambio de signo si se tiene en cuenta que entre sus funciones se cuenta la de impedir que el activismo y el ideologismo transformen a la política en una acción no-cooperativa. En primer lugar, obliga acudir al sentido común y a su transformación si se quiere que las ideas tengan votos. En segundo lugar, predispone al acuerdo entre los partidos mayoritarios sobre cuestiones trascendentes a menos que quieran exponerse al veredicto popular que puede mejorar el posicionamiento de terceros partidos. Y, en tercer término, al ser relativamente neutro respecto a la confianza electoral depositada en el desempeño de los gobernantes -tal como el análisis empírico ha demostrado- tiende a generar un juego de suma positiva por el cual la ciudadanía gana una mayor presencia y espacio a los que el gobierno puede recurrir para enfrentarse a poderes no fundados en derechos y constituirlos en "banqueros" del juego.

d) Los modelos institucionales de participación directa mejor fundamentados teóricamente no consiguen conectar del todo los niveles micro con los macro. A pesar de que el interés de Mc Pherson

(1981) no es explicar cómo operaría la "democracia participativa" (modelo 4B) sino cómo avanzar hacia ella, esboza una estructura piramidal, con democracia directa en la base y delegación de poder hacia los niveles superiores, con mandato imperativo y revocable a fin de asegurar una estricta responsabilidad de los representantes ante los representados. La democracia política operaría de la misma forma que en los regímenes liberales pero con un sistema de partidos sin margen para disociarse de las demandas populares y sometido al interior de sus estructuras a una participación igualmente piramidal por la que el poder se construye de abajo hacia arriba.

Esta fórmula, aparte de exponerse a las viejas y contundentes críticas al mandato imperativo y revocable, no incluye la participación directa en las macrodecisiones. Por otro lado, ¿qué sucedería si los partidos no contaran con márgenes de transacción cuando justamente en esta última reside su justificación funcional? Al rechazar los supuestos del individualismo posesivo, Mc Pherson sobreestima el concepto de esencia humana. Extiende la definición de la democracia a un tipo de sociedad determinado, aparte de considerarla un mecanismo para elegir gobiernos, confundiendo ambos planos y acudiendo a una idea que para realizarse debe presuponer una sociedad irreal basada en una potencial armonía substancial. Si es verdad que el liberalismo ha sido diseñado para adaptar el sufragio universal a la sociedad dividida en clases, es teóricamente más productivo indagar cómo ha de ser transformado para coexistir con una sociedad cruzada por múltiples antagonismos, incluyendo la explotación de clases, que especular con una improbable situación socialmente armoniosa.

Al respecto, ha insistido en algo que ya en Rousseau era una deficiencia. El sistema de partidos habría impedido que con el sufragio universal el poder político se trasladara al pueblo y a las clases subordinadas, difuminando los conflictos y ampliando el margen transaccional de maniobra ante el electorado. Esto podría ser cierto si se creyera que sin partidos las clases dominadas habrían sido capaces de subvertir el orden existente y de que espontáneamente podrían haberse constituido en actores políticos.

En Macpherson los requisitos de la "democracia como participación" son una fuerte reducción de las desigualdades de clase y el cambio en la autoconcepción del hombre como maximizador de sus intereses. "...podemos aceptar con certidumbre la hipótesis, al contemplar nuestro círculo vicioso (el que conduce de la desigualdad a la desparticipación y de esta a la primera), de que no hace falta esperar a que uno de los cambios sea completo antes de que pueda iniciarse el otro". Por eso podemos buscar, continúa, puntos de ruptura ya visibles o en perspectiva, y confiar en que a raíz del incrementalismo recíproco una reducción de la desigualdad y/o del individualismo posesivo llevarán a una mayor participación política, y ésta última a una mayor reducción de la inequidad y del

consumismo. Sin analizarlos exhaustivamente analiza tres: a) los costos ecológicos del crecimiento; b) los costos de la apatía política y el agotamiento de las formas tradicionales de acción colectiva; y c) la incapacidad del capitalismo para reproducir simultáneamente la desigualdad social y el consumo de masas.

Pero el reformismo no ha demostrado que sea una política con efectos acumulativos, irreversibles y movilizadores de otras reformas expresamente orientadas hacia una sociedad igualitaria. Ni los costos de la destrucción ambiental ni los de la desafección cívica parecen mover hacia nuevos modelos de desarrollo y de democracia. Por último, Macpherson parece esperar demasiado de la lógica perversa del capitalismo y sus contradicciones, pues desde ese punto de vista la única estrategia posible es esperar que las condiciones objetivas "maduren".

Uno de los dos requisitos de la democracia participativa de Macpherson es el "sentimiento de comunidad". Pero es Barber, con su programa de "democracia fuerte" el que se inspira expresamente en él. Deslizándose hacia el constructivismo empírico define a la política como actividad que se realiza públicamente resolviendo conflictos -en ausencia de una fundamentación independiente- a través de la autolegislación aproximativa que transforma al individuo en ciudadano y a los intereses parciales en colectivos. Para Barber (1993) el liberalismo ha dado a la libertad una prioridad léxica sobre cualquier otro principio que hace vulnerables a las democracias al desarraigo y a la desintegración. La noción de consenso como puente entre el individuo y la sociedad, entre libertad e igualdad, las hizo dependientes de la política como actividad reactiva y defensiva. El acto político modelo será la resistencia contra toda usurpación de la esfera privada.

La ficción individualista en su momento contribuyó a liberar a los hombres del colectivismo "natural", y no fue pensada como protección de individuos preexistentes a la construcción social de la subjetividad. Pero su reificación finalmente enfrentó a los individuos entre sí, y la posesividad agresiva pasó a ser el rasgo primordial de las relaciones humanas. El lenguaje del consenso no alcanzó para recuperar lo político o para superar el desprecio por las ideas democratizadoras. Esto no significa que deba invertirse la prioridad en favor de la comunidad, pero sí que debe colocarse el acento en la participación, dado que por su intermedio la libertad se construye en y con respecto al espacio público. Reconocer la interdependencia en la elaboración colectiva de derechos e identidades, convierte a la ciudadanía moralmente autónoma en el objetivo antes que en la premisa.

La participación, sigue Barber, es una forma de pertenencia en la que la política se transfiere del todo a las partes, las que poseen posibilidades de acción en virtud de su integración en el todo. Se

trata de una interacción sin fin por la que los principios son permanentemente discutidos, acordados, reinventados, y que no es sustituible por la representación. La democracia fuerte no puede reemplazar la pérdida de fundamentos, que constituye el legado de la modernidad, pero no responde al desvanecimiento de las certezas con la desesperación o el cinismo, sino mediante procesos concretos de deliberación y decisión.

Es fácil coincidir con todo ello, pero Barber da por descontado que será posible dotar al liberalismo democrático con los individuos de la democracia "fuerte", y no llega a considerar en virtud de qué mecanismos causales se transformarán individuos agresivos y posesivos en ciudadanos solidariamente comprometidos con la vida pública. Al no indagar la estructura de límites que las sociedades capitalistas imponen a la acción política, ni prever si la participación atravesará sin riesgos de regresión autoritaria la extraterritorialidad de las esferas privatizadas de la vida social, cabe deducir que los hombres están naturalmente convocados hacia la causa final de la polis, es decir, conducidos por una noción comunitaria de vida buena. Aparte de que sería imposible encontrar una noción compartida al respecto en las sociedades modernas contemporáneas, el comunitarismo es contradictorio con la desustancialización de la soberanía que inhabilita para hacer presuposiciones antropológicas a favor o en contra del hombre político.

El autor pretende además ensamblar la participación directa a los mecanismos liberales de representación (Barber, 1987). Su modelo atraviesa por tres etapas: a) Creación de condiciones intersubjetivas (diálogo, expresión, afectividad) que permiten obviar los problemas de incommensurabilidad y de ordenación de preferencias; a esta fase le corresponden instituciones primarias complementarias y compatibles con las del liberalismo democrático o potenciación de las ya existentes (asamblea de vecinos, cooperativas para las comunicaciones cívicas, teledemocracia, servicio civil de video texto, designación por sorteo para cargos administrativos y judiciales locales, etc.); b) Aplicación de los procedimientos de decisión pública de escala nacional complementados con la iniciativa popular y referéndum; en los casos de referéndum por iniciativa popular pueden evitarse las manipulaciones si se convierte en una práctica regular y correcta, y, prohibiendo que el gobierno adopte posiciones públicas en torno a la cuestión a ser votada; cuando se trate de un referéndum sobre leyes aprobadas por el Congreso la convocatoria debe contar con algunos requisitos: proceso nacional de discusión a través de los medios masivos de comunicación, repetición de la consulta seis meses después para dar lugar a un tiempo de reflexión, implementación de los recaudos necesarios para una votación electrónica, etc.; y c) ejecución de trabajos comunitarios (servicio universal ciudadano, democracia en los puestos de trabajo, nueva arquitectura de los espacios públicos, etc.).

Niega que la deliberación pueda ser reducida a negociaciones entre intereses para llegar a un equilibrio que garantice la coexistencia pacífica en medio de conflictos esencialmente insuperables. Por el contrario, puede concebirse como el método para convertir el conflicto en cooperación por medio de la participación personal y la educación cívica, proceso conversacional que debe tender a una comunidad capaz de transformar intereses privados y parciales en bienes públicos. No se trata de revolución alguna sino de reformar las instituciones representativas de modo que a partir de estas se llegue a una conciencia común. A través del diálogo y del trabajo comunitario pueden transformarse las preferencias individuales en voluntad colectiva. Por cierto que existen desigualdades materiales que traban este objetivo, pero considera que la política así concebida precede a la economía, y es preciso construir primero una sociedad de demócratas para que el socialismo sea posible.

La recreación de esta democracia "fuerte" parece requerir actividades comunitarias constantes, y probablemente la gente querría hacer otra cosa además de dedicarse todo el tiempo a deliberar y a tomar decisiones. Por otro lado, la identidad moral por excelencia procedería de la ciudadanía, por lo que las personas estarían obligadas a participar como exigencia inexcusable. Barber confía, además, en que la corrección de las decisiones derivan de la deliberación fáctica, pero posiblemente existen criterios independientes para enjuiciarlas personal y moralmente. Por último, aunque su prospección institucional refleja el contexto norteamericano, su programa experimental parece apropiado -como otros que proponen innovaciones en la misma dirección- para fortalecer la sociedad civil y limitar la desmesura burocrática del Estado, mostrando a la vez las posibilidades inéditas que ofrece la tecnología a la participación popular. Pero si bien avanza en la interconexión entre las instituciones de la democracia directa con las específicas de la democracia representativa, no aclara que funciones políticas cumplirían unas en relación a las otras una vez implementadas ni que objetivos deberían asumir las estrategias -si existiesen- dirigidas a su efectiva instauración.

e) Las chances de las instituciones referendarias no depende exclusivamente del consenso en torno a la autoreforma de las democracias, sino también de su asociación a algún tipo de necesidad radical de cuya satisfacción dependan otras necesidades. Y posiblemente no exista otra con mayor fuerza articuladora virtual que la demanda de tiempo libre, lo que supone por definición una demanda distributiva del tiempo dedicado al trabajo. Y que aunque no se exprese como tal, y menos aun con fuerza, -en las sociedades actuales, subyace implícitamente a cualquier otra demanda individual y social dirigida a conquistar modelos alternativos en el uso y producción de bienes y servicios. La lucha por la supresión de las desigualdades innecesarias es, en realidad, una sola con la

necesidad de liberar una mayor disponibilidad de tiempo para extender los juicios contrafactuales y la experimentación colectiva en la alteración de las instituciones sociales existentes, es decir, con la necesidad de tiempo exigido por la reflexión conjuntamente con otros (38).

El modelo referendario, según las cláusulas mencionadas anteriormente, es un objeto imaginario de reflexión, y referirse a él es en realidad hacerlo con las contradicciones institucionales del liberalismo democrático, entendiéndolas como una historia mediante la cual la participación directa se convertiría en una alternativa políticamente viable además de una posibilidad meramente lógica. Como opción objetivamente identificable en las condiciones actuales, la participación referendaria requiere de luchas cuya contingencia queda fuera de la teoría, aunque ésta no pueda ignorar que hay algunas estrategias más viables que otras.

Fundamentar la viabilidad de una estrategia política expresamente dirigida a la institucionalización de formas de democracia directa, dentro de un contexto que prepara y/o obstruye sus avances, significa constatar en cada situación histórica de un país en particular si la continuidad en el liberalismo democrático tiene mayor fuerza que el cambio, algo especialmente pertinente cuando los grupos políticos o movimientos sociales que están comprometidas de algún modo con proyectos como Este no se detienen a indagar sobre si las condiciones estructurales de transformación darán sustentabilidad a un diseño que rebasa los moldes del constitucionalismo clásico.

El debate sobre el tema siempre se ha planteado en términos voluntaristas y subjetivistas, lo que supone que el problema queda reducido a si el propósito de dar mayor fuerza al cambio que a la continuidad serán mantenidos gracias a la coherencia y honestidad de quiénes están conduciendo aquéllas fuerzas. Lo verdaderamente interesante sería determinar si existen oportunidades objetivas de que una estrategia de institucionalización pueda tener éxito en el caso de que sea asumida seriamente por los actores, e indagar si es posible y cómo que fuerzas políticas interesadas en que los recursos de la sociedad sean decididos democráticamente pueden romper el equilibrio en que se encuentra el sistema de partidos: ninguno puede apartarse unilateralmente de sus estrategias (desmonopolizar la agenda y las decisiones públicas) sin verificar pérdidas que capitalizará el adversario.

Cuando se trata de reformas hacia el igualitarismo político se abre una experimentación a gran escala que produce inseguridad en los actores que precisamente deben llevarlas adelante. Y que solo puede compensarse con una mayor confianza en reglas que tienden un puente entre el presente y el futuro. Pues, los costos de transición pueden ser muy altos para los actores involucrados, pero si los nuevos procedimientos institucionales de participación aseguran que

habrá en efecto transición, que los costos serán los estimados a priori, y que fundamentalmente no garantizan victorias ni derrotas irreversibles, entonces la incertidumbre será considerada como una dimensión más del aprendizaje y de la meta a alcanzar, y no una razón para dar marcha atrás.

f) Es inherente a las democracias la indeterminación en los resultados del procesamiento de los conflictos, y ello da sentido a los esfuerzos movilizadores para influenciarlos (Przeworski, 1988). Si la resolución de las luchas sociales está de antemano predeterminada o si es absolutamente indeterminada, carece de sentido participar en estrategias de intervención en las mismas. Sin embargo las reglas de juego no siempre promueven el grado de incertidumbre suficiente como para que el desenlace de los antagonismos dependan de la voluntad y de los aciertos estratégicos, y, en consecuencia, del nivel de involucramiento ciudadano en actividades políticas.

El péndulo entre una politización excesiva, por la que la incertidumbre rebasa el contenido de las políticas y se extiende a las propias reglas decisorias, y una despolitización exagerada que llega a erosionar a la democracia como "resultado contingente de los conflictos", puede ser detenido a través de una institucionalidad que combine un alto nivel/tasa de participación con una práctica "cívica"/centrípetas del pluralismo (Colombo, 1984). Si la primera variable puede expresarse institucionalmente en una intermediación referendaria del pueblo entre los partidos del sistema que traslade conflictos de lo social a lo político infundiéndoles sustantividad, la segunda puede moderar a la primera a través de la intermediación del sistema de partidos entre la ciudadanía y las políticas del Estado.

El uso regularizado de la Ip y de la Cp, funcional al desarrollo de ambas variables (participación y pluralismo) en un plano de simultaneidad, actuaría en sentido contrario a aquellos deslizamientos indeseables. Por un lado, al movilizar al universo completo de actores tenderán a derogar estrategias que defienden las reglas de juego pero sin poner nada importante en juego, pues al incrementar masivamente el número de jugadores aísla a unos de otros (Mueller, 1984; Shubik, 1970) y obliga a que interactúen abierta y públicamente. Por otro, al valorizar un uso más intensivo y múltiple de las instituciones, ofreciendo oportunidades estratégicas de someter cada vez más asuntos a votación sin resentir el principio de representación, puede cooperar con el Parlamento en el objetivo de que las lógicas específicas del mercado capitalista, del convenio corporativo y de la burocracia estatal queden más subordinadas a la contractualidad en la que se fundan normativamente (Bidet, 1993).

Las reglas de la "democracia referendaria" no son una forma superior de contractualismo, pero incorporan una instancia de crítica.

Colocaría a las restantes reglas de decisión -el Parlamento, el Estado, el convenio y el mercado- en una interdependencia recíproca que presionaría a los actores inscriptos en cada una de ellas a remitirse a sus fundamentos contractuales, esto es, a demostrar que las decisiones derivadas se apoyan en acuerdos libres e igualitarios (39). Desde esta perspectiva se trata, entonces, de una regla de decisión que específicamente condiciona a los restantes *modus decidende* en una forma que aquélla racionalidad contractual puede ser exigida.

3. Las teorías de la voluntad general y de la acción comunicativa

3.1. Rousseau

Rousseau no previó ni recomendó la votación en ningún tipo de referéndum (40), pero introduce los fundamentos modernos de la participación directa en las decisiones públicas al des-sustancializar el concepto de soberanía popular, apartándolo de premisas teológicas y metafísicas. Al exponer "la primera elaboración de tipo procedimental de legitimación...las razones últimas dejan de ser plausibles, y son las condiciones formales de justificación las que adquieren fuerza legitimante por sí mismas" (Habermas, 1986). Las cuestiones de justicia son depuradas por Rousseau de connotaciones ontológicas y confiadas a la competencia de la razón práctica y a procesos que garantizan una legitimación deliberativa-consensual (Rubio Carracedo, 1990).

La legitimidad de las democracias se funda en el ideal de la soberanía popular. La soberanía es el ejercicio de la voluntad general, y el primer acto de esta -dispuesto contractualmente y constituyente de la soberanía- se expresa en una ley anterior a la justicia que Rousseau define como el mayor bien para todos en todo. La voluntad general, principio de legitimidad democrática, es un acuerdo normativo racional que los ciudadanos establecerían en circunstancias ideales, esto es, procedimientos deliberativos, públicos e imparciales, que permiten el dialogo entre ciudadanos en condiciones de igualdad material relativa y predispuestos a trascender virtuosamente el autointerés. Se trata de un punto de referencia moral que permite evaluar, a aquellos que reconocen a un régimen político como legítimo, si lo habrían hecho de haber estado en la situación ideal de la voluntad general. Debe entenderse, entonces, como idea regulativa y construcción hipotética que sirve para la justificación y crítica de la democracia, aunque Rousseau pensó también que debía traducirse a una formula institucional operativa.

La voluntad general, constructo intrasubjetiva, no verificable empíricamente, contradice a la voluntad privada, no a la voluntad individual, y consiste en un razonamiento sobre lo que cada uno puede exigir a los demás y sobre lo que los demás pueden exigir a cada uno, y que exige reciprocidad para no retroceder hacia el particularismo. Se despliega a través de procedimientos deliberativos en asambleas periódicas en las que se garantizan la publicidad e imparcialidad de las razones expuestas. La voluntad general es lo que todos razonablemente preferirían si cada uno fuera capaz de modificar su propio egoísmo. Tal transformación cualitativa de la voluntad empírica autointeresada es posible si se participa personalmente en deliberaciones que, reguladas por procedimientos imparciales de argumentación, conducirán a decisiones legislativas justificables. El debate, bajo estas condiciones de publicidad, es el juez último de la legitimidad. Pone en cuestión las opiniones sostenidas inicialmente y las conduce a decisiones vinculantes, leyes abstractas y objetivas que excluyen intereses no generalizables y que adquieren un carácter obligatorio porque afectan por igual a gobernantes y gobernados.

No elimina de la formación de la voluntad general los objetivos empíricos de las personas sino que los depura. Los contratantes no son personas absolutamente incapaces de desprenderse de sus intereses inmediatos o de tomar distancia respecto de ellos, ni tampoco personas completamente desinteresadas a las que solo les importaría armonizar sus derechos innatos. La entrega total de cada asociado con todos sus derechos y posesiones a la comunidad puede justificarse porque "siendo una condición igual para todos y para todos, nadie tendrá interés en hacerla onerosa para los demás". La voluntad general se origina "en todos los ciudadanos a fin de que pueda ser aplicada igualmente a todos los ciudadanos" y se orienta al bien común porque en ella todos experimentan las condiciones que imponen a los demás. Debido a la reciprocidad nadie legislará sacrificios o deberes injustificadamente. La voluntad general no esta orientada a la justicia entendida esta como bondad inherente o racionalidad sustantiva de la voluntad empírica del pueblo. La justicia se obtiene por medio del acuerdo argumentado entre voluntades individuales bajo la exigencia de adoptar la perspectiva de los otros -del ponerse en lugar de los otros- perspectiva ética que permite trascender intereses particularistas.

Una democracia con individuos racionales pero autointeresados es inconcebible, ya que la racionalidad es resultado de la cooperación contractual. Lo mas racional para cada individuo se inscribe en la solidaridad; racionalidad y consenso se refieren mutuamente si se evita la interferencia de fuerzas privadas, es decir, irracionales. Y la reciprocidad preserva la autonomía individual dado que por ella cada uno "piensa en si mismo al votar por todos". Los intereses particulares, en cambio, aun cuando sean la suma de la voluntad de todos, son el anticontrato. El contrato es, justamente, esa

situación por la cual cada uno al unirse a todos no se subordina a nadie, diferente del pacto entre intereses independientes unos de otros en relación a fines particulares.

Rousseau concebirá a la libertad como la participación igualitaria en la autolegislación; uniéndose a todos el ciudadano no dependerá de nadie. La libertad es la única fuente de la moral y la condición de ciudadano se adquiere mediante la elección consciente de la voluntad general por sobre la particular. La soberanía popular se identifica, así, con la vigencia de los derechos humanos y con la estructura racional de la voluntad general. El pueblo, reunido periódicamente en asambleas publicas, aproxima su voluntad empírica a una voluntad razonable, discutiendo entre propuestas alternativas -elaboradas por expertos (los "legisladores")- y decidiendo por mayoría hasta tanto nuevos y mejores argumentos obliguen a revisar la ley sancionada. No se trata de una discusión orientada a descubrir verdades infalibles, sino de un cruce de opiniones que se construyen y revisan constantemente hasta que el mejor argumento persuade a una mayoría.

Esta ultima, aunque se exprese a través del voto, no es la mera agregación de voluntades individuales. Si una asamblea se transforma en una disputa o regateo entre intereses bajo la apariencia de bien común, la voluntad general no coincidirá con la voluntad de todos, pues en tal caso "no se delibera, se adora o se maldice". La mayoría, un principio destinado a resolver los conflictos entre intereses públicos y privados -conflictos que nunca desaparecerán- se vincula intrínsecamente con el acierto o la corrección en las decisiones por el propio procedimiento del que emerge: hombres que participan libremente en deliberaciones, en igualdad de condiciones materiales, predispuestos a la reciprocidad y a intercambiar opiniones, sin presiones manipuladoras, suficientemente informados sobre las cuestiones en debate, mediante reglas que garantizan el carácter publico e imparcial de la asamblea, y que confirman o desmienten pretensiones de validez dadas históricamente. La voluntad general, que es expresada por el voto mayoritario, no se identifica exacta y necesariamente con la mayoría sino con la voluntad racional, pues la mayoría puede errar si los procedimientos de conversión de las voluntades particulares no han sido establecidos y preservados cuidadosamente.

La vinculación entre mayoría y acierto deriva de la voluntad general, que guarda una conexión interna con lo que es justo en el sentido de que su racionalidad es la de responder al interrogante sobre que es lo que puede beneficiarme junto con las demás (y no que puede favorecerme a costa de los demás). El desacuerdo puede basarse en diferencias de opinión, no en intereses irreductiblemente antagónicos. La mayoría tiene mas probabilidades de acertar que cualquier individuo; en una situación cooperativa en la que todos buscan lo mejor para todos aunque de antemano no sepan cual sería la

decisión óptima, la opinión mayoritaria estará correctamente orientada en el largo plazo con mayor frecuencia que un votante individual.

El procedimiento deliberativo, que permanentemente renueva a las mayorías y a las minorías, no puede cristalizar en opiniones partidarias. Su universalismo contractual no excluye el contexto particular de una sociedad, pero no hay un criterio exterior al contrato que permita valorar independientemente el acuerdo alcanzado. Por eso un pueblo que libremente se gobierne "mal" es un contrasentido, pues no existe un elemento de juicio externo que permita tal calificación.

El pluralismo se reconcilia con la democracia si existen condiciones de igualdad material. Rousseau rechaza abiertamente la intermediación de representantes entre voluntades particulares y voluntad general porque los partidos expresarían fracturas derivadas de las distintas formas de acceso al régimen de propiedad. Si al fraccionamiento de clases se le da oportunidad de expresarse, el faccionalismo destruirá a la voluntad general. Es la igualdad, en la medida que crea condiciones homogéneas de vida, lo que hace posible un pluralismo no faccioso. De otra manera, en medio de desigualdades profundas, en algún tema específico los intereses predominantes serán jueces en su propia causa, y pronto exigirán serlo en todos los demás. O se subordina la ley y el gobierno a la soberanía popular en base a una igualdad política integral, o en nombre de la vida privada se restablece la soberanía de los gobernantes y así la lucha contra el despotismo se perderá junto a la lucha por la igualdad. El desacuerdo puede basarse en diferencias de opinión, no en intereses irreductiblemente antagónicos.

El autogobierno es un fin en si mismo y la soberanía intransferible, pero el poder debe estar limitado y dividido. La soberanía es inalienable como derecho a participar en la creación de las leyes, como la libertad lo es para el individuo. Pero debe delegarse, en cambio, el ejercicio de funciones ejecutivas y judiciales al gobierno, que el pueblo no puede ejercer directamente no solo por razones prácticas de eficiencia sino también para evitar la corrupción, esto es la confusión entre intereses públicos y privados. El pueblo reunido en asamblea tiene la competencia necesaria para adoptar leyes, aunque requiera de la colaboración de expertos en la preparación de los proyectos a discutirse. La incompetencia del pueblo es técnica, no política. Rousseau se opone al sistema representativo porque implicaba abdicar al derecho y al deber de participar directamente en la vida pública, negando a los individuos la posibilidad de adquirir virtudes que son inoculadas al experimentarse personalmente las consecuencias de las decisiones adoptadas. Y también porque la representación lleva a un predominio de intereses faccionales sobre los públicos que desemboca en la corrupción.

"El pueblo que esta sujeto a la ley debe ser su autor". Dado que todos participan en las mismas condiciones la norma será igualitaria en virtud del propio procedimiento previsto para su sanción. Debido, entonces, a la reciprocidad, nadie legislara sacrificios u obligaciones injustificadamente. Únicamente si todos son afectados por la política adoptada puede esperarse que represente una solución justa, puesto que nadie podría votar una ley perjudicial ya que sería perjudicial también para él. El cálculo autointeresado puede no conducir a la violencia, pero siempre destruye la confianza. La sociedad es interdependencia, pero si unos oprimen a los otros y la mayoría debe renunciar a su voluntad para servir a una minoría, la solución no es el equilibrio de intereses sino su transformación por medio de la razón.

Rousseau no desconoce las dificultades operativas de su ideal normativo para regular la vida real en sociedades complejas, con grandes Estados y profundas desigualdades sociales, con ausencia de virtudes ciudadanas y heterogeneidad en las preferencias. Y que, por ejemplo, por mas que una ley haya sido producida por medio de procedimientos y practicas impecables, no afectará a todos por igual. Ante este problema apuesta a la capacidad de abstracción de las personas concretas que ingresan al contrato, esto es, a las posibilidades de sustraerse de las condiciones históricas en que viven, y que les permite sintetizar las simultáneas tendencias al particularismo y al universalismo, transformándose por ese mismo proceso abstractivo en ciudadanos (Crowley, 1993).

Esta abstracción no elimina los objetivos empíricos de las personas, pero a los efectos de la formación contractual de la voluntad política, permite tomar cierta distancia en relación a ellos y depurarlos de los intereses egoístas, a fin de que pueda producirse una decisión colectiva que todos puedan aprobar a la luz de intereses humanos universales. Pero esta virtud no se adquiere espontáneamente: la soberanía del pueblo, que ejerce directamente la voluntad general en materia legislativa subordina al gobierno, pero este, a través de la aplicación de la ley, debe actualizar permanentemente las condiciones de posibilidad del contrato, es decir, aquellas que permiten la formación autónoma y confiada del juicio individual. La democracia requiere virtud y el hombre virtuoso actúa a partir de su sentido del deber, busca el afecto y la estima de sus conciudadanos tornándose a la vez en un individuo confiable.

Una de las tareas del gobierno es ordenar los derechos de propiedad en función de los derechos de la comunidad, con el objeto de garantizar la satisfacción de necesidades materiales y consecuentemente la independencia de juicio de los individuos. Sin una igualdad económica relativa que impida la acumulación de asimetrías derivadas de la propiedad privada que inciden

coercitivamente sobre la vida política, las facciones enfrentadas pondrán fin al contrato. La desigualdad social no guarda relación con las diferencias naturales, y si no se reduce fragmentará a la sociedad en una colección de grupos de interés, engendrando violencia dentro y fuera de ella. La propiedad privada no es un derecho natural y siempre es causa de desigualdades; es la fuente de poder en la sociedad civil y no puede dejar de influir sobre las leyes, aun en una sociedad moderadamente igualitaria. Es un impedimento externo a la libertad deslegitimado por la igualdad política; no obstante, Rousseau no creyó viable el socialismo precisamente por la reacción que contra la democracia desataría la abolición de la propiedad privada.

El gobierno, creado por ley, y cuyos titulares son designados democráticamente, tiene funciones ejecutivas y judiciales que intermedian entre los ciudadanos y el soberano, y debe ser lo suficientemente fuerte como para regular la voluntad particular de los ciudadanos pero no el punto de dominar a la voluntad general. A su vez, cuando ésta última es destruida por los intereses particulares, también el gobierno degenera en otro en el que unos se imponen sobre otros (tiranía) o en el que nadie se impone sobre nadie (anarquía). La democracia es el único modo legítimo de seleccionar a los gobernantes porque es el único que garantiza que estarán sometidos a la voluntad general.

El contrato es un proceso abstracto; pero los contratantes son hombres de carne y hueso, con pasiones e intereses, aunque con capacidad para sustraerse del particularismo y concebirse como universalmente libres e iguales. La abstracción es una proyección de la persona concreta, construida por el trabajo de su propia voluntad, no es anterior o independiente de las condiciones sociales. Quien abstrae se abstrae de la particularidad, no ignora o desconoce el contexto.

El acuerdo sobre el bien común no es la resultante de preferencias no-comparables y no-comunicables, y es vinculante justamente por ser recíproco. Sin esta reciprocidad no sería posible ponerse en el lugar del otro, esto es, subordinar la particularidad a la universalidad. Por eso también el contrato se renueva permanentemente, lo que a su vez supone una interacción constante entre soberano y gobierno. La capacidad de abstracción no se adquiere definitivamente, y preservarla equivale a la constante actualización del contrato. Reedición influida positiva o negativamente por la acción del gobierno.

Ahora bien, si la capacidad de abstracción fuera infinita el contrato sería ilimitado y la voluntad general sería, en efecto, la más alta realización de la libertad. En la realidad, sin embargo, los conflictos subsisten puesto que las cualidades humanas están muy lejos de la perfección. Que sucede, entonces, con el contrato?

Rousseau concede, llegado a éste punto, que hay particularismos que en lugar de dividir contribuyen al consenso, compensando los defectos o las limitaciones de la capacidad de los hombres para abstraerse de la heterogeneidad. El idioma, la cultura, la nación, pueden desempeñar una función políticamente integradora en ciertos casos, y dar lugar a un contrato imperfecto pero creador de una sociedad democrática. El carácter intrasubjetivo del contrato no significa que no esté históricamente situado, sino que es parcial e incompleto, un contrato que deja inconcluso el proceso de liberación humana. De este modo, si es concebido como un artificio mediante el cual toda finalidad pública debe ser objeto de deliberación y acuerdo, el contrato puede servirse de los particularismos como moderador de los conflictos. Esto es diferente a la pretensión de dar universalidad al contrato: es ilusorio que su contenido pueda ser independiente de las identidades contratantes.

3.2. Habermas

De la teoría de la voluntad general se desprenden dos problemas que han permanecido irresueltos en el pensamiento político posterior, y que tampoco encuentran respuesta en la teoría de la acción comunicativa. El primero de ellos (a) se refiere a si la ética discursiva, en tanto principio de fundamentación democrática parcialmente anticipado en la concepción roussoniana de la voluntad general, ha de traducirse o no a una institucionalidad específica o "modelo" democrático acorde a la complejidad de las sociedades modernas. El segundo (b) se vincula al sistemático esfuerzo de Rousseau por descubrir las condiciones por las cuales la voluntad empírica del pueblo puede aproximarse a una voluntad razonable, y que lo conducen a un razonamiento cíclico: el compromiso de los ciudadanos con el bien común es posible si previamente se ha consumado ya la realización del bien común; la soberanía requiere de condiciones que deben resultar de su propio ejercicio. Este círculo que Rousseau intentó infructuosamente de traspasar es una cuestión para la que tampoco Habermas parece tener una respuesta satisfactoria.

a) Rousseau imagina la realización práctica de su modelo normativo a través de la participación directa por medio de asambleas en las que se debate hasta consensuar una decisión, delegándose la ejecución en "diputados" con mandato imperativo y revocable. El problema, según Habermas, es precisamente que Rousseau intenta prolongar su principio de legitimidad en propuestas tendientes a su institucionalización: "La voluntad general no ha de expresar tan solo razones de validez, sino también designar el locus de la soberanía. Y esta circunstancia ha complicado la discusión hasta la fecha..." confundiendo "... el nivel de justificación de la

dominación con los procedimientos de organización de la misma" (Habermas, 1986). En efecto, pese a que era perfectamente consciente de la distancia que separa al modelo de su realización, Rousseau lo complejiza con el diseño de mecanismos para el ejercicio directo de la soberanía popular en materia legislativa.

Habermas menciona a Frobél como precursor de la idea de que la soberanía popular debe poder expresarse solo bajo condiciones discursivas en un proceso de formación de la voluntad diferenciado en sí mismo. Recurre, dice, a requisitos de comunicación según los cuales la formación de la opinión pública orientada a la verdad puede combinarse con la formación mayoritaria de la voluntad. La regla de la mayoría mantiene una relación interna con la búsqueda de la verdad, y el discurso público debe mediar entre razón y voluntad, entre la formación de la opinión de todos y la formación de la voluntad mayoritaria de los representantes del pueblo. Por eso interpreta, según Habermas, la voluntad de la mayoría como acuerdo condicionado: "de ninguna manera se exige de la minoría que al renunciar a su voluntad declare su opinión como equivocada, ni siquiera que abandone su objetivo... sino que renuncie a la aplicación práctica de sus convicciones hasta que acierte hacer valer mejor sus fundamentos y procurarse el número necesario de adhesiones" (Habermas, 1993). A diferencia de Rousseau no implanta la razón práctica en la voluntad soberana del pueblo con la sola forma de la ley sino que la afirma en un procedimiento que establece cuándo una voluntad política que no se identifica con la razón tiene de por sí la presunción de razón.

Frobél también reconoce el papel de los partidos y de la lucha por la mayoría de los votos con los medios de la "propaganda teórica" (aunque Rousseau no habría desautorizado, quizás, la presencia de partidos si estos se constituyesen en asociaciones especializadas en influirse recíprocamente en lugar de convertirse en meros transmisores de intereses particulares o corporativos impermeables a los buenos argumentos). Pero retrocede en un plano en el que también Habermas es cuestionable. A diferencia de Rousseau, y a semejanza de Tocqueville (que vuelve a escindir, y a oponer, la razón práctica a la soberanía popular en nombre de libertades individuales prepolíticas) Frobél separa la soberanía de la ley: ésta ya no es expresión inequívoca de aquélla, aunque no sea infalible ni la única; consecuentemente la deliberación transcurre sin objeto ni sentido.

Pues, la idea de soberanía descompuesta intersubjetivamente debe poder expresarse en decisiones vinculantes, de otro modo -como el propio Habermas acepta- se pondrá en evidencia inmediatamente la dualidad entre procesos formalizados para la toma de decisiones y entornos informales de discusión que solo pueden ejercer su poder comunicativo "en forma de sitio", poder que "actúa sobre las premisas de los procesos de decisión del sistema de administración sin afán de conquista para introducir sus imperativos en el único

lenguaje que la plaza sitiada entiende; se ocupa de la serie de fundamentos que el poder administrativo puede esquivar instrumentalmente sin por ello -habida cuenta de su constitución formalmente jurídica- poder ignorarlos" (Habermas, 1993).

Si solo pueden pretender validez aquellas normas que logran el consenso de todos los afectados como participantes de un discurso práctico, y la "comunidad ideal de comunicación" es la reguladora de éste discurso porque precisamente anticipa lo que sería una forma democrática en la que todos los afectados por una decisión participan en ella, la ética discursiva aplicada inmediatamente a la política debe entenderse como participación directa en el poder. Pero Habermas ha distinguido entre ámbitos institucionalizados para la formación política de la voluntad, y los ámbitos informales de opinión que no se encuentran obligados a llegar a decisiones, que consisten en discusiones que discurren sobre valores e iniciativas que quedan "flotando libremente". En este segundo plano es indispensable promover asociaciones autónomas que canalicen la discusión e influyan indirectamente en las decisiones. Así, entonces, la participación se reduce a elegir periódicamente entre dirigentes que compiten por el poder y a un flujo comunicativo que "asedia sin conquistar", enfoque que se aproxima involuntariamente al elitismo democrático para el que las desigualdades políticas son inevitables, y hasta positivas, en un sistema político con tal grado de diferenciación que solo puede ser gestionado por expertos, mientras que los no-expertos están relegados a la "publicidad razonante".

Esta forma de "asedio a una fortaleza", que no se pretende conquistar sino a la que únicamente se pretende persuadir de que tenga en cuenta las razones que se aportan, obviamente no se extiende en ni exige los mecanismos institucionales de participación directa, porque el mecanismo sigue siendo exclusivamente representativo; ni tampoco mecanismos efectivos de limitación y control del poder de los representantes por parte de los ciudadanos. Se trata de lograr que los ciudadanos entren a discursos públicos y que favorezcan en ellos intereses generalizables, de modo que los políticos terminen por tomarlos en cuenta. Pero solo si los individuos tienen la buena voluntad de esforzarse porque el poder político les escuche y los gobernantes tienen la buena voluntad de atender las razones que sostienen intereses generalizables, hay alguna esperanza de radicalización democrática.

Para Rousseau y para Habermas la justicia política puede conseguirse por medio del acuerdo discursivo de las voluntades empíricas. La base de la legitimidad política es aquello que todos podrían querer como participantes en un discurso práctico, y que al adoptar un punto de vista moral hace posible trascender intereses y valores particulares o no generalizables. Tampoco se diferencian en la forma de trascender intereses particulares en la búsqueda del bien común: esa búsqueda es argumentativa. Los participantes están bajo

la exigencia de adoptar imparcialmente la perspectiva de los otros. Requiere la participación de todos los afectados por una decisión; el consenso se articula en torno al mejor argumento y el interés público es asimilable al interés universalizable. Y ambos también se enfrentan al problema de la complejidad de una sociedad con grados crecientes de pluralidad y diferenciación.

En Habermas esto no significa que la acción orientada al entendimiento mutuo deje de ser efectiva. La necesidad de comprensión aumenta en el mismo grado que la complejidad, y esta necesidad tiene que ser satisfecha a niveles cada vez mayores de abstracción. En consecuencia, la normas en torno a las cuales puede llegarse a un acuerdo se vuelven más y más generales. Como regla de argumentación, el principio de universalización de Habermas está pensado precisamente para salvar la distancia entre la multiplicidad de voluntades particulares y la voluntad general.

Pero cómo obtener este resultado si los intereses no son sólo diferentes sino también incompatibles? El arreglo negociado o los acuerdos estratégicos a los que se recurre cuando no es posible acordar el interés común, y que no pueden dar cuenta de la imparcialidad respecto de los intereses de todos los afectados, es solo una segunda alternativa. Pues, desde la imparcialidad no buscamos maximizar nuestros intereses sino descubrir el interés general al cual solo podemos llegar, según Habermas y Rousseau, por medio de la argumentación en la medida que cada participante en el diálogo adopta el punto de vista desde el cual su interés tiene el mismo peso que el de los otros.

Esto no significa pedirle demasiado a los participantes? No hay que tener en cuenta que las consecuencias no solo serán diferentes para los individuos y grupos sino que también la interpretación de esas consecuencias encontrará discrepancias entre ellos? Aquí los caminos de Rousseau y de Habermas se bifurcan. El primero limitará la aplicabilidad de su teoría a pequeños Estados socialmente integrados, económicamente igualitarios, y con ciudadanos políticamente virtuosos. Habermas, en cambio, sostiene que las sociedades modernas no pueden funcionar sin mercado y sin Estado, y que el ideal democrático tendrá que ser el de controlarlos por medio de la voluntad popular formada en el debate público, situando la formación racional de la voluntad colectiva fuera de organizaciones formales de cualquier tipo. El núcleo de la democracia se ubica en la multitud de públicos espontáneos comprometidos en discusiones informales, a través asociaciones voluntarias y en movimientos sociales.

El problema, sin embargo, persiste. La sociedad civil también contiene y potencia la complejidad y la diferenciación, y la ética discursiva se enfrenta a los mismos problemas que en los "ámbitos estratégicos". Dado que no existe una perspectiva desde la cual

juzgar si lo que las mayorías democráticas consideran el mejor argumento es realmente el mejor, lo disidentes pueden tan solo continuar el debate. Si las mayorías fracasan en persuadir a las minorías, y éstas a aquéllas, es porque los juicios acerca de lo mejor son intrínsecamente susceptibles de variación. Cómo reconciliar, además, el pluralismo irreductible con la suposición espontánea del participante de que es posible llegar a un acuerdo racional?

Habermas introduce la noción de "participación reflexiva", por la que el individuo es transformado al adquirir conocimiento sobre las diferencias de valores que subyacen a los desacuerdos normativos. No obstante como participante reflexivo tendrá que dudar de que sea posible conseguir el consenso completamente racional; la experiencia argumentativa puede fracasar y la obtención del consenso tendría que sustituirse por la votación o un acuerdo de otro tipo. Ya que el discurso político tiene lugar siempre en condiciones menos que ideales, queda siempre la posibilidad de que los disidentes consideren que cualquier decisión colectiva pudiera estar distorsionada por limitaciones de hecho (41).

Llegado a este punto para Habermas solo quedan formas sutiles de coerción como la regla de la mayoría o sanciones legales de diverso tipo. Si los participantes pueden aceptar a las instituciones y a las decisiones como legítimas aunque no las consideren justas (McCarthy, 1993), quizás estén motivados racionalmente a aprobar leyes que no consideren justas o sabias con la esperanza de que a través de los mismos mecanismos tal vez puedan en algún momento cambiarlas. En una palabra, aún si estuvieran en desacuerdo con las normas, bien podrían considerarlas "merecedoras de reconocimiento". Pero, cómo persuadir a la mayoría de que tales decisiones no son del todo sabias y justas, y de que existen alternativas? No es posible pensar que solo se puede persuadir de tal cosa si la otra parte ha experimentado las consecuencias de sus propias decisiones? Y que no habrá aprendizaje ni oportunidad para retomar el diálogo (a menos que se reinicie con entera irresponsabilidad respecto a la experiencia anterior) sin mecanismos institucionales de participación de todos en las decisiones relevantes, por difíciles que sean de adoptar?

En síntesis, mientras Rousseau se desentiende de la aplicabilidad de su teoría en los grandes Estados y en sociedades complejas, Habermas la circunscribe a un ámbito que nunca podrá traspasar a las relaciones de poder. Rousseau institucionaliza la voluntad general para una sociedad simple y pequeña; Habermas se hace cargo de la complejidad pero desiste de toda institucionalización de la ética discursiva.

A diferencia de otras líneas de pensamiento que o bien consideran el problema de la legitimidad democrática como una cuestión

empírica, o simplemente lo ignoran, la ética discursiva es una teoría normativa de la democracia que discierne dentro del momento ilocutorio de un discurso que une lo verdadero a lo justo las condiciones de posibilidad de un contrato concluido discursivamente. Empero, Habermas la desconecta de cualquier modelo institucionalmente operativo.

La legitimación democrática requiere de procesos reales del discurso a nivel institucional y no solo en el nivel de la justificación (después de todo la ética discursiva penetra en las instituciones liberales referenciadas en la contractualidad, y que son las que mal o bien median entre el deber ser y el ser, entre ética y sociedad). Si la idealización es algo que sucede cuando nos comunicamos realmente, y sus presuposiciones, necesarias a la comunicación, deben darse a un nivel empírico, el diálogo público no es exterior a sino constitutivo de las relaciones de poder. El poder no puede asimilarse a la dominación ni concebirse como un dispositivo a ser controlado simplemente por medio del discurso de la libertad. Al contrario, puede ser convertido en potestad la capacidad de los individuos de actuar colectivamente sobre su historia a través de la razón-, y recobrarse entonces la potestad más amplia -la soberanía- que el paradigma racionalista hace desaparecer y cuyo inalienable ejercicio es la garantía última contra toda forma de dominación. Pues, la potestad de voluntades -aún cuando solo estén reunidas idealmente- constituyen un poder. La formación discursiva de la voluntad general no debe ser la de la extinción del poder; pues, que excluya la violencia no significa que el lugar de la comunicación sea otro que el de las interferencias de voluntades.

La coexistencia conflictiva de los juegos de poder es un plano donde es posible tanto la resistencia como la reciprocidad: "puede ocurrir que una relación de poder se vuelva una relación consensual, o al contrario, que una relación consensual se vuelva una relación de poder" (Foucault, 1984). El ideal de la comunicación puede ser un criterio formal para evaluar en una perspectiva normativa las prácticas sociales. Pero el modelo de consenso racional no permite generar dialécticamente el ideal a partir de lo real gracias a un proceso más o menos lineal. No existe un telos que nos lleve hacia un mundo ideal de comunicación. Pero existen tendencias contradictorias ancladas en la estructuras de la socialidad contemporánea y tenemos razones para preferir ciertas tendencias en lugar de otras; y aquí sí la ética discursiva es central, a condición de que se acople al paradigma del poder como "potestad" que se desarrolla dentro de relaciones de poder o de juegos estratégicos políticamente abiertos, pero desde allí y simultáneamente contra el poder como dominación antagonizando con las modalidades irreversibles y asimétricas que se sustraen a todo cuestionamiento.

No puede haber una sociedad sin relaciones de poder ni éstas son algo malo en sí (42). Y el problema no es cómo diluirlas en una utopía de la comunicación perfectamente transparente sino darse las reglas que en estos juegos del poder permitirán jugar con el mínimo posible de dominación. El poder es una relación abierta social y políticamente y se convierte en vínculo de dominación cuando se fija o naturaliza tan asimétrica e irreductiblemente que queda fuera del alcance de toda crítica o cuando la racionalidad estratégica se articula a las del mercado y a las del Estado. Pero siempre hay tendencias contradictorias, y argumentos razonables para preferir unas en lugar de otras e intentar profundizarlas. Los individuos pueden actuar colectivamente sobre la historia -según una racionalidad comunicativa- tomando conciencia de sus límites, y hacer retroceder a éstos pretendiendo que las relaciones de poder se conviertan en juegos de poder abiertos y plurales o que éstos sean limitados a su vez tendencialmente por la comunicación. Esta corrección en el enfoque permitiría traspasar los límites del consensualismo al esforzarse por determinar las situaciones en las que la comunicación es afirmada o negada y por señalar los puntos de ruptura del discurso desde los cuales el propio discurso denuncia la negativa a toda argumentación. Pues, si el consenso se convierte en el único objetivo de la argumentación y en árbitro de la justificación de normas, entonces todo disenso es ilegítimo o irreal.

b) Si en Rousseau la transformación deliberativa de las voluntades empíricas en una voluntad razonable presupone la realización al menos parcial de condiciones que deben resultar de dicha transformación, en Habermas la discusión libre y racional, cuyas reglas admitimos espontáneamente al argumentar, solo es posible en una sociedad que haya abolido la dominación política y económica, aunque no sea en absoluto evidente que dicha abolición pueda llegar como consecuencia de una "situación ideal de habla".

La ética discursiva también es contractualista a partir de que la clave para la construcción de la autonomía individual es la noción de voluntad racional como aquello que todos hubieran podido querer. Se opone al contractualismo rawlsiano que construye una hipótesis (la posición original) en la que siendo opcional situarse, individuos imaginarios eligen principios de justicia, y no supone individuos conocedores de sus intereses y necesidades con anterioridad a la participación en la vida pública, o que van calibrando en términos de costo-beneficios los principios que eligen para gobernar a la sociedad.

Coincidentemente con Rousseau no ubica el locus de la soberanía en la voluntad empírica del pueblo, o en el Parlamento, o en el Estado, sino en la racionalidad dialógica del mejor argumento, pero a diferencia de aquel su punto de partida es un factum: quien

argumenta es parte de una comunidad ideal de comunicación, esto es, un principio de moralización que no es optativo porque está ya presente cuando los argumentantes se preguntan por la justicia de las normas.

Estas últimas obtendrán validez porque sus afectados las eligen mediante procedimientos cuyas exigencias solo podemos negar si rehusamos seguir pensando, entre las cuales está la de participar libre e igualitariamente en su adopción. Mientras en Rousseau el contrato depende de la capacidad de abstracción individual y de otros condicionamientos externos a la deliberación, en Habermas la contractualidad está presupuesta y anticipada como metanorma de la argumentación. "Todo participante en una práctica argumentativa tiene que suponer pragmáticamente que en principio todos cuantos pudieran verse afectados podrían participar como iguales y libres en una búsqueda cooperativa de la verdad en la que la única coerción que puede ejercerse es la coerción sin coerciones que ejercen los buenos argumentos" (Habermas, 1991).

Ahora bien, una cosa es que las reglas de argumentación sean el ideal normativo al que los participantes se remiten para poner a prueba la validez de las decisiones o de los resultados de un consenso empírico, y otra es asimilar las exigencias de validez implicados en ese ideal con el concepto de "intereses generalizables" como parece hacerlo Habermas. Si este concepto pasa a ser la clave para determinar la validez de las normas, entonces es superflua la búsqueda de acuerdos: el consenso sería consecuencia de la validez y no a la inversa. Pues, el interés general no puede ser usado como criterio de validez sin implicaciones objetivistas y arbitrarias, y sin un análisis en tercera persona.

Y tampoco el consenso racional es un fin en sí mismo: la metanorma del procedimiento discursivo debe servir para evaluar los consensos empíricos logrados democráticamente. Si el diálogo debe ser real, si las normas de la argumentación en el diálogo abierto implica un proceso democrático que lleva a la formación de una voluntad general que solamente puede ser la voluntad de todos, entonces los acuerdos y desacuerdos empíricos también son o pueden ser racionales. La ética discursiva sirve en este caso para testear el resultado (normas) de un diálogo empírico y para retrotraer la racionalidad de un consenso determinado a las exigencias formales de validez que pueden tornarlo en obligatorio. Sirve para descubrir que estamos afectados por problemas y necesidades comunes, como también para detectar las diferencias y los conflictos. Pero no para descalificar a priori por irracional a todo tipo de acuerdo o desacuerdo. Todo consenso es empírico, pero la voluntad colectiva no es arbitraria: la objetividad está en la estructura de la argumentación, no fuera (Cohen y Arato, 1992).

En cuanto a la "coacción del mejor argumento" (el consenso es necesario pero insuficiente), las reglas del diálogo mismas no

ofrecen ninguna indicación acerca de qué consiste el mejor argumento, simplemente postulan que siempre existe un argumento que tendrá prioridad. Nos dice que hay uno, pero no cual. En este sentido, para identificarlo tendría que estar presente igualmente un punto de vista adicional según el cual pudieran ser ponderados las diversas propuestas sostenidas por los dialogantes.

Dejando al margen las dudas precedentes, y partiendo de la base que la ética discursiva es un procedimiento para justificar normas prácticas que permite llegar a un acuerdo racional en torno a intereses generalizables con la sola fuerza de los argumentos, no parece fácil demostrar que las condiciones para el reconocimiento recíproco y para la efectiva igualdad en el acceso a un dialogo publico e irrestricto puedan desarrollarse a partir de dichas reglas argumentativas. Si la libertad es el resultado de un proceso de reconocimiento, las cuestiones de la justicia deben ser tomadas en cuenta frente a la estructura de recursos escasos y asimétricos en medio de la cual ese reconocimiento es posible, y la ética discursiva no puede limitarse a justificar exclusivamente el procedimiento para dilucidar principios de justicia. Caería en un neutralismo incapaz de enjuiciar las condiciones históricas en las que se desarrolla el propio diálogo.

Una alternativa para salir del problema podría ser el concepto de resistencia civil. Habermas insiste, por ejemplo, que la validez del Estado de derecho es algo distinto a su vigencia. El Estado de derecho exige una "obediencia cualificada", derivada de la legitimidad del ordenamiento, no de su mera juridicidad o facticidad. Desde esta perspectiva la desobediencia civil y la lucha por transformar el ordenamiento legal hasta tanto no refleje los presupuestos etico-discursivos, constituyen la única la única solución, siempre que la desobediencia esté moralmente justificada por la concurrencia de ciertos requisitos, tales como que el ordenamiento jurídico en su conjunto sea acatado, que quienes resisten acepten las consecuencias jurídicas de su acto y que pese a la ilegalidad de su acto se legitimen por acogerse, en la fundamentación de su acción, a las bases morales del propio ordenamiento. Pero la resistencia activa de los ciudadanos es un paso intermedio, todavía, entre la "publicidad razonante" y la participación directa en el poder. Impugna al poder desde la lógica discursiva pero no lo transforma en sentido positivo.

Si la legitimación discursiva tiene como propósito "desarrollar un modelo de diálogo público tal que puede desmitificar las relaciones de poder existentes y el diálogo público vigente que las santifica"...(y)... "Esto comprende: identificar las cuestiones a las que se les impide volverse públicas a causa de las constelaciones de poder existentes; identificar a los grupos que no han tenido acceso a los medios de expresión pública y defender su inclusión en el discurso de la legitimidad; distinguir entre los

acuerdos genuinos y los pseudocompromisos basados en la intratabilidad de las relaciones de poder" (Benhabib, 1993), entonces la ética discursiva no puede desentenderse de las concepciones alternativas de justicia. Desde el momento que declara a la autonomía del sujeto no como algo presupuesto sino como resultado del reconocimiento intersubjetivo, las cuestiones de justicia en tanto se refieran a la distribución de bienes escasos que afectan a la estructura y la forma de aquel proceso de reconocimiento como tal, son pertinentes (Honneth, 1991).

Es claro, sin embargo, que partiendo del factum de la argumentación no trata de descubrir otra cosa que las condiciones de racionalidad del punto de partida y detectar principios formales, carentes de contenido, que no generan normas sino que las justifican. Se limita a ofrecer un modo racional de evaluar normas para corroborar si son legítimas. Su carácter contractualista le lleva a rechazar cualquier contenido anterior al pacto, y repudia la versión contractualista de la voluntad racional que supone la existencia de individuos autónomos, conocedores de sus intereses y necesidades con anterioridad a su ingreso a la sociedad, individuos que especulan sobre qué principios resultan rentables para sus intereses, sosteniendo por el contrario que quién argumenta ha reconocido ya contrafácticamente la idea de una comunidad ideal de comunicación en la que sólo serán normas legítimas las que todos los afectados admitirían tras un diálogo efectuado en condiciones de igualdad.

Tal ideal es un presupuesto pragmático por el que no cabe optar; tampoco el contrato es optativo, porque nuestra razón es desde el vamos dialógica. Sin embargo, el hecho de que ésta ética carezca de principios materiales anteriores al consenso no debe llevar a pensar que los consensos fácticos quedan libres para legitimar cualquier cosa (ya que si en definitiva han de regirse por la regla de la mayoría, ésta puede optar por intereses no generalizables). Que el principio sea formal no significa que deba quedar vacío, pues el propio Habermas admite a la soberanía popular y a los derechos humanos como requisitos "materiales". Cabe preguntarse al respecto si no debe admitirse un tercer requisito, que guarda una compleja interdependencia con ambos, y que consiste en la confianza recíproca presupuesta en todo argumentar.

Tanto la confianza que se ofrece como la que se reclama por el solo hecho de intervenir en un diálogo que pretende desarrollarse según las condiciones ideales prescritas por la ética discursiva, produce un "bien público" que es condición de posibilidad de cualquier distribución justa de bienes escasos, y uno de los componentes de "las circunstancias de justicia": el tiempo socialmente disponible para el ejercicio, precisamente, de los derechos humanos y de la soberanía popular. Previo a toda elección entre criterios de justicia alternativos (como las discutidas por Van Parijs, 1992, por ejemplo) el factum de la argumentación -por el que no se puede

optar- no está ya "haciendo justicia" al producir una relación confiada y esperanzada entre los sujetos que temporaliza el ejercicio del "derecho a tener derechos", planteando una demanda de tiempo como necesidad radical cuya satisfacción es requisito de realización de toda otra necesidad? Y si esto es así, no cuestiona, desde el principio, las diferentes aplicaciones políticas de recursos sociales escasos y la injusta posesión de los mismos?

Notas

- (1) Dictámenes números 10 y 18 de la Comisión de Participación Democrática, del 13 y 14 de julio de 1994. Convención Nacional Constituyente, Secretaría Parlamentaria, Publicaciones.
- (2) Proyecto de Iván Cullen (independiente, electo por la Ucede). Proyectos Ingresados núm. 40. Expediente 1536.
- (3) Proyecto de Vicente Brusca (PJ). Proyectos Ingresados, núm. 24. Expediente 634.
- (4) Proyecto de Jesús Rodríguez (UCR). Proyectos Ingresados, núm. 18. Expediente 421.
- (5) Proyecto de Ana Dressino (PJ). Proyectos Ingresados, núm. 6. Expediente 78.
- (6) Proyecto de Vicente Brusca (PJ), Proyectos Ingresados, núm. 24. Expediente 634.
- (7) Proyecto de Eduardo Pettigiani (PJ). Proyectos Ingresados, núm. 34. Expediente 1269.
- (8) Proyecto de Rina Leiva (FG). Proyectos Ingresados, núm. 18. Expediente 399.
- (9) Proyecto de Luis Cáceres (UCR). Proyectos Ingresados, núm. 39. Expediente 1480.
- (10) Proyecto de Carlos Auyero (FG). Proyectos Ingresados, núm. 22. Expediente 547.
- (11) Proyecto de Ernesto Cardesa (FG). Proyectos Ingresados, núm. 27. Expediente 863.
- (12) En los fundamentos del proyecto de C. Auyero, cofirmado por Carlos Alvarez, se señala que: "La dirigencia política, sin distinciones, se excede cuando proclama las bondades o potenciales de la participación popular. Sin embargo, a la hora de institucionalizar los mecanismos que la hacen posible se vuelve visceralmente conservadora. Aparecen rápidamente los reflejos defensivos y la universal proclividad a concentrar el poder... No hay dudas que estos institutos serán incorporados a la Constitución. El problema consiste en si serán establecidos de forma tal que impliquen un verdadero avance institucional y que a través de ellos la sociedad civil tenga la oportunidad de intervenir en la agenda pública o de arbitrar sobre cuestiones que dividen transversalmente a los partidos, o de trasladar al sistema político demandas sociales

conflictivas habitualmente ignoradas o desactivadas". En el mismo sentido abundará Cardesa, convencional del FG que defenderá al proyecto tanto en la Comisión como en el Plenario, y cuya exposición consta en las páginas 2031-6 del Diario de sesiones, 17 Reunión, tercera sesión ordinaria, 26 de julio de 1994.

El proyecto establecía:

"Artículo 1 - Incorpórase como artículos nuevos en el capítulo segundo de la primera parte de la Constitución nacional, los siguientes:

Artículo...: El derecho a la iniciativa popular en materia legislativa podrá ser ejercido por los ciudadanos en un número mínimo equivalente al 4% de los votantes de los votantes en las últimas elecciones para diputados nacionales. tendrá por objeto la derogación o sanción de leyes a través de la presentación de proyectos redactados en todas sus partes ante cualquiera de las Cámaras del congreso.

Si transcurrido cierto plazo el Congreso no lleva a cabo el tratamiento del proyecto, o lo desaprueba, o lo modifica en términos inaceptables para sus promotores, la iniciativa será seguida de un referéndum de carácter vinculante por medio del cual la ciudadanía optará entre el proyecto presentado y el contraproyecto -si lo hubiere- aprobado por las Cámaras.

Artículo...: El derecho a la iniciativa popular en materia administrativa podrá ser ejercido por los ciudadanos en un número mínimo que la ley determinará. Podrá ser promovida con el objeto de petitionar al Poder Ejecutivo el cumplimiento de leyes en vigencia o la sanción de decretos a tal efecto.

Si dentro de determinado plazo no se observase la satisfacción del reclamo, los promotores podrán solicitar al Poder Judicial la celebración de una audiencia pública a la que concurrirán conjuntamente con representantes del área ministerial correspondiente. Si no se concretara acuerdo alguno entre las partes, o el Poder Ejecutivo no cumpliera con lo convenido en tal audiencia, los voceros de la iniciativa popular podrán requerir al Poder judicial que la cuestión sea sometida a referéndum vinculante. Si la justicia diera lugar al mismo la ciudadanía optará a través del voto entre el reclamo formulado y la opinión del poder ejecutivo.

Artículo...: Una ley, que deberá sancionarse en el transcurso de dieciocho meses a partir de la sanción del presente texto constitucional, reglamentará las modalidades de iniciativa y referéndum previstas estableciendo: las atribuciones del órgano judicial encargado del control formal y electoral del uso de estos institutos, las reglas del debate y las audiencias previas a las votaciones, la igualdad de acceso a los recursos e información, el modo de presentar las preguntas o proyectos a la ciudadanía, y todas las regulaciones para posibilitar la plena participación popular.

Artículo 2 -Incorpórase en la parte final del artículo 69 de la Constitución nacional el siguiente párrafo:

Por mayoría de ambas Cámaras podrá someterse a

referéndum consultivo un proyecto de ley. Si las minorías legislativas reúnen el aval de un tercio de los parlamentarios en cada una de las Cámaras, podrán presentar un proyecto alternativo sobre el mismo tema que será sometido a votación junto con el primero.

Artículo 3 - Modifícase el artículo 70 de la constitución nacional, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 70: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Queda expresamente prohibido el veto parcial.

Vetada una ley, la Cámara de origen podrá insistir en su sanción ordenando, con la sanción, con la aprobación de la mayoría de sus miembros, la realización de un referéndum vinculante por medio del cual la ciudadanía optará entre la opinión de la Cámara y la del Poder Ejecutivo.

Artículo 4: Incorpórase al artículo 108 de la Constitución nacional el siguiente párrafo:

Un proyecto de ley sobre materias que son competencia del Congreso de la Nación y que cuenta con el aval de las mayorías legislativas de ocho provincias deberá ser sometido a referéndum vinculante si lo solicitan las mismas legislaturas en los casos en que el Congreso no lo trate dentro de cierto plazo, lo rechace, o modifique en términos inaceptables a juicio de aquéllas. Por mayoría de ambas cámaras, el Congreso de la Nación podrá contraponer un proyecto de ley alternativo, que será sometido a votación juntamente con el primero".

(13) Es el caso de Vicente Brusca (PJ), que en los fundamentos de su proyecto y refiriéndose a la IP indirecta, dice: "Este es un punto muy importante, porque hace a la esencia de la iniciativa en cuanto a si es un derecho formal o un derecho real. Hemos visto en los países donde existen estos mecanismos que se ejerce en la mayoría de los casos una iniciativa formal, que cumple con una primera etapa pero que después se pierde en los trámites parlamentarios internos y en la especulación a través de los plazos y prioridad de tratamiento.

La base de esta propuesta radica en la necesidad que los proyectos que se inician en la ciudadanía no terminen desvirtuados por la falta de tratamiento del cuerpo legislativo. Por lo demás no merece ese destino un proyecto que necesitó la adhesión de un millón de ciudadanos, cantidad que llevada al recuento de votos sólo pocos partidos la superan en la Argentina.

Ahora bien, es posible que el legislativo estime poco conveniente u oportuno una iniciativa. En tal caso debe rechazarla y, si aún con ese remedio constitucional no se aviene a tratarla, la norma prevé someter el proyecto no tratado en el plazo establecido, al supremo juez político que es el pueblo". Proyectos Ingresados, núm 24. Expediente 634. Página 1058.

También es el caso de Víctor Salazar, vocero de la UCR en la Comisión y en el plenario, y cofirmante del proyecto presentado por

Jesús Rodríguez (Proyectos Ingresados 18, Exp. 421).

(14) Una excepción a las fórmulas usuales esta presente en la constitución de la Pcia. de La Rioja de 1986. En el artículo 81 establece que la IP, con un porcentaje no inferior al 5% del electorado, puede presentar un proyecto de ley o de derogación de leyes para su tratamiento en la Cámara de Diputados, incluyendo la reforma constitucional. La Cámara está obligada a considerar el proyecto, y cuando lo rechaza o reforme substancialmente, la Ip debe someterse a Cp; y si el proyecto no es tratado en el término de tres meses, queda automáticamente aprobado.

(15) En la Argentina la única experiencia referendaria a nivel nacional es la de 1984 a propósito del Tratado de Paz con Chile. (El único antecedente referendario que no derivó en plebiscitarismo sobre un tema nacional es precisamente sobre una cuestión de límites. Se celebró el 30 de abril de 1902 en la Escuela N 8 de Trevelin (Chubut) entre los galeses que habitaban la región, a propuesta del delegado chileno y ante el árbitro inglés Sir Thomas Holdich, con el objeto de decidir si deseaban pertenecer a la nacionalidad argentina o no. La decisión fue unánime y 132 leguas cuadradas de un territorio cuyas aguas descienden al Pacífico fueron ratificadas como argentinas). Tanto en aquel referéndum como en el que estuvo a punto de celebrarse en 1993 en relación a la reforma constitucional, la distorsión básica consistió en someterse opciones dilemáticas que impedían una decisión coherente. No se podía votar contra el Tratado sin contribuir involuntariamente al belicismo, ni votar a favor sin convalidar importantes concesiones territoriales. Tampoco se podía votar a favor de la reforma constitucional sin ceder a los planes reeleccionistas del Presidente, ni votar en contra sin desaprovechar la oportunidad de agglornar un texto que data de 1853. Los legisladores de la oposición en 1984 y en 1993 utilizaron argumentos muy parecidos para descalificar el empleo del referéndum impulsado por el oficialismo, simplemente que en 1984 los opositores eran peronistas y en 1993 eran radicales. También en la consulta constitucional efectuada en 1990 en la Pcia. de Buenos Aires el incorrecto e interesado planteamiento del problema -que asociaba la solución al futuro de las autoridades- colocaba a la ciudadanía ante una falsa disyuntiva. En este caso, los partidos que en conjunto reunían el 90% del caudal electoral y que impulsaban el "sí" a la reforma obtuvieron el rechazo por el 67,2% de los votos. Entre quienes votaron por el sí, el 64,8% expresó que lo hacía porque la reforma implicaba un cambio positivo, y entre los que votaron "no" casi la totalidad se declara en contra de los políticos convocantes, del gobernador en busca de su reelección, y de la gestión de éste último. Más del 50% dice desconocer el contenido de la reforma y del resto son más los que están a favor que en contra. por lo que resulta claro que el electorado reacciona estratégicamente: rechaza la reforma para castigar al gobernador o impedirle la reelección. En 1994 se concreta la reforma, pero a

través de una Convención Constituyente, de contenido más conservador y con el mismo nivel de desconocimiento. El gobernador Duhalde convoca a un referéndum sobre si la reelección, que los constituyentes de la oposición le negaban, debía o no ser incorporada a la misma. En este caso gana el "sí", reflejando el alto índice de popularidad del gobernador. En marzo de 1995 el gobernador de Río Negro y candidato a la presidencia de la UCR, Horacio Massaccesi, convoca a un referéndum sobre si debía o no transferirse a la Nación la caja de jubilaciones, clausurarse los servicios ferroviarios patagónicos y venderse las empresas de energía eléctrica, de riego, y de tecnología nuclear. No es que existieran dudas acerca de cual sería la opinión del pueblo rionegrino acerca de tales asuntos; simplemente se trató de una maniobra para relanzar la campaña electoral de un candidato que había caído abruptamente en las encuestas.

(16) Quienes oponían reparos a la Ip indirecta alegando que disminuiría la autoridad del Parlamento no admitían que, por otro lado, se introducían en la Constitución como facultades del poder ejecutivo los decretos de necesidad y urgencia, la legislación delegada y el veto parcial a las leyes, contradictorios con el objetivo declarado de "atenuar el presidencialismo". Fuera de los excesos retóricos pareciera conservar toda su influencia el dictum que en 1915 desarrollaba J. V. Gonzalez: "...el progreso real de la sociedad hacia la democracia consiste en la capacidad del mayor número para comprender y seguir a sus hombres superiores...".

(17) En el ya mencionado proyecto Auyero-Alvarez, proponía que, vetada una ley, la Cámara de origen pudiera insistir en su sanción ordenando un referéndum por medio del cual la ciudadanía optaría entre su opinión y la del poder ejecutivo. Proyectos Ingresados Núm. 22, Exp.547, pág. 914. La fórmula no debe ser confundida con otras, como la de Mangabeira Unger (1988), que al sugerir la "forma de gobierno que conviene a Brasil" distingue entre legislación ordinaria y programa gubernamental. Este último consiste en las reformas básicas para cuya ejecución el gobierno ha sido elegido. El debate sobre este programa, convertido en centro del conflicto político, debe ser aceptado o rechazado por el Parlamento; si es rechazado y no hubiese acuerdo con el Presidente sobre su adecuación, ambos poderes deberán acordar la realización de un referéndum para resolver el impasse. El acuerdo debe abarcar los términos de la pregunta a la ciudadanía. Si no hay acuerdo sobre el contenido y la convocatoria de la Cp, el Presidente y el Congreso tendrán facultades independientes para convocar a elecciones anticipadas, y a las que uno y otro deben concurrir. En Islandia los actos legislativos del Parlamento que no son refrendados por el Presidente al cabo de dos semanas, deben ser sometidos a votación popular (Bugiel, 1987).

(18) El convencional Barcesat (FG) se refirió, precisamente, a este

tema en las deliberaciones. Diario de sesiones, página 2071-2, de 26 de julio de 1994.

(19) En agosto de 1994 se celebró en Uruguay un referéndum promovido por las tres fuerzas políticas nacionales. El electorado respondió mayoritariamente "no" a la minireforma constitucional propiciada. La actual Constitución obliga a la realización simultánea de elecciones presidenciales, legislativas y municipales, y obliga a los votantes a elegir un solo partido para los tres niveles. La aprobación de la reforma hubiera permitido optar por un presidente y parlamentarios nacionales de un partido, y alcalde y legisladores comunales de otra agrupación. El electorado dudó entre el voto castigo al gobierno y el sí al avance de las libertades cívicas. Concentrados en las campañas para las elecciones de noviembre los partidos dedicaron poco esfuerzo a explicar el cambio en el sistema electoral, pero además paralelamente consultaron sobre la posible modificación del texto constitucional en materia de seguridad social en un contexto en el que se habían difundido planes de privatización del sistema previsional.

(20) Los antecedentes no son auspiciosos. Senadores y diputados de la Nación presentaron desde 1984 numerosos proyectos con el objeto de llevar a votación los más diversos temas. Ninguno recibió tratamiento. Respecto a una larga lista de intentos: "Referéndum e iniciativa popular. Antecedentes, régimen y casos particulares", 1994, Departamento de estudios políticos de la Dirección de información parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación. Sobre estos institutos en las Constituciones provinciales y cartas orgánicas municipales: "Formas de participación ciudadana", abril de 1994, CEDOM, Concejo deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. A nivel provincial los artículos constitucionales referidos a Ip y Cp en general no han sido reglamentados. Excepcionalmente, Córdoba contempla, en su ley 7811 de agosto de 1989 que por Ip pueda promoverse una Cp, la que será suscrita por el 8% del padrón. La ordenanza 46491 del 15 de enero de 1993 del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, relativas a las normas que rigen la participación vecinal, establece que la solicitud de Cp del 2% de los habilitados como electores podrá ser denegada o aparada; si fuera denegada debe ser tratada por el Concejo, que resolverá sobre su admisión. En relación a la consulta en torno al Tratado de paz con Chile en 1984, un fallo de la Corte Suprema de Justicia -rechazando una acción de amparo contra su realización- afirmó jurisprudencia en favor de su constitucionalidad, pero solo el juez Fayt la fundó en consideraciones relativas a sus funciones participativas y decisorias. Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 hubo una sola presentación de Ip, promovida en 1993 por las agrupaciones de jubilados y por el Congreso de Trabajadores Argentinos, con el propósito de convocar una Cp por la que se resolviese sobre la aceptación o rechazo del proyecto oficial de ley previsional. La solicitud ni siquiera por considerada por el

Congreso. A posteriori de dicha reforma se han puesto en marcha dos Ip y se han requerido numerosas Cp, pero esto no activado la reglamentación parlamentaria de los artículos 39 y 40.

(21) Diario de Sesiones de la Convención Nacional; 17 Reunión; Tercera Sesión Ordinaria, 26 de julio de 1994.; páginas 2086-9 y 2105-7.

(22) Diario de Sesiones de la Convención Provincial; 7ma. 8va. Sesión. 30 y 31 de agosto de 1994.

(23) El proyecto de reglamentación de los artículos constitucionales 39 y 40 fue elaborado por el autor de este trabajo, y presentado al bloque mencionado en septiembre de 1994.

(24) En EE.UU. rige una amplia variedad de instituciones referendarias, pero a nivel estadual. Y en solo ocho la iniciativa popular indirecta: Maine, Massachussets, Michigan, Nevada, Ohio, Utah, Washington y Wyoming. Una propuesta de ley que ha reunido las firmas requeridas pero no es aprobada por la legislatura -en un plazo que va desde los 40 días en Michigan hasta la finalización de las sesiones en Maine- es colocada automáticamente en la boleta de referéndum. En tres Estados se deben reunir firmas adicionales: medio por ciento en Massachussets, el 10 % de los votos emitidos para gobernador en Utah y 3% de los inscriptos en Ohio. Solamente la Constitución de Massachussets autoriza la Ip indirecta para la enmiendas constitucionales, y desde 1976 la Corte Suprema de Justicia recomendó que una propuesta de ley por Ip aprobada por la legislatura estaba sujeta al veto del gobernador. Las legislatura de cinco Estados -Maine, Massachussets, Michigan, Nevada y Washington- están autorizadas a presentar un proyecto alternativo al de Ip. No existen límites temáticos solo en Michigan, Utah y Washington. Sobre la experiencia californiana, particularmente Mockli (1991).

Las prerrogativas de la justicia para derogar o rectificar disposiciones aprobadas por la ciudadanía en referéndum, han llevado a denominar a la legislación directa el "gobierno de los jueces". Los partidos políticos, articulados con un amplio y variado espectro social tienen dificultades internas para acordar una consigna unificada en torno al tema del referéndum, de modo que su intervención es débil. Por último, los mecanismos de Ip y Cp son invadidos por el parlamento contra el veto del ejecutivo, o por el gobernador contra el obstruccionismo parlamentario, o por parlamentarios en busca de proyección política.

Los antecedentes de estas instituciones se remontan a los "covenant", que a semejanza del suscrito por los padres peregrinos en 1620, eran actos fundacionales de las colonias norteamericanas derivados de las tesis religiosas calvinistas, las que partiendo de la libertad religiosa de los individuos prescribían que las iglesias serían creadas por el acuerdo entre los mismos. Alcanzada la independencia, algunos textos constitucionales estaduales fueron

aprobados por votación popular, siendo los primeros el de New Hampshire en 1784 y el de Massachusetts en 1788. Este tipo de votaciones desaparece por completo hasta fines del siglo XIX y el comienzo de la "era progresiva", mientras se extiende y perfecciona en Suiza. El antecedente quizás más lejano es, precisamente, la práctica municipal de dos cantones suizos -Graubünden y Valais- que enviaban delegados a una asamblea federal, debiendo éstos rendir cuentas y reclamar instrucciones a sus electores. Se denominaba a esto "estar comisionado ad audiendum et referendum".

Durante las primeras dos décadas del presente siglo hubo un intenso debate en EE.UU. sobre si adoptar o no la "legislación directa". Los progresistas planteaban "la devolución del poder al pueblo" para "que decidan los votantes", "sacar a la política de los ambientes viciados", y "contrarrestar la influencia de las grandes maquinarias electorales y empresariales". Suponían que la ciudadanía estaba suficientemente educada e informada, y que su intervención sería beneficiosa para las instituciones representativas, que obviamente no proponían derogar. La experiencia suiza influyó en el movimiento que aspiraba a elevar a posiciones de poder a ciudadanos ilustrados, desapasionados e independientes, limitando o democratizando la influencia de los grupos de presión, de las corporaciones, y de los partidos, y a establecer controles sobre los aparatos del estado, el fortalecimiento de las funciones gubernamentales en los problemas económicos y sociales, la implantación de la iniciativa y del referéndum a nivel estadual, la revocatoria de los funcionarios, el sufragio femenino, las elecciones primarias abiertas, la elección directa del Senado nacional, etc.

Ya desde 1880 la American Federation of Labor proponía el referéndum legislativo en las constituciones de los estados miembros de la unión, y en 1894 se crea la Direct Legislation League. En 1910 el Tribunal Supremo elude pronunciarse sobre la compatibilidad entre democracia representativa y democracia directa. El programa de Roosevelt de 1912 propone el referéndum legislativo a nivel federal para superar las declaraciones de inconstitucionalidad del Tribunal Supremo. El primer estado que adopta la iniciativa y el referéndum es Dakota del sur en 1898, pero el primero en emplearlos fue Oregon en 1904, y hasta 1918 otros diecinueve estados los incorporan bajo distintas modalidades.

Cincuenta años más tarde el movimiento resurgió con notables semejanzas en relación a la naturaleza de los problemas planteados y a las justificaciones ofrecidas. Por este influjo la participación directa se institucionalizó en casi todos los estados y se reformó su regulación legal donde ya se aplicaba. En 1977 se celebra una audiencia pública en el Senado sobre la idea de establecer la iniciativa popular en el plano nacional.

(25) La opinión pública era mayoritariamente crítica a la OTAN y favorable a un referéndum sobre la cuestión; los grupos situados a la izquierda de los socialistas exigían el retiro; una confluencia

de sectores muy heterogéneos, sobresaliendo el activismo comunista, denunciaron la división del mundo en bloques, el abandono de la neutralidad y la opción armamentista ; y la derecha y los nacionalistas conservadores rechazaban modificar la autorización parlamentaria de 1981 de incorporación, y llamaron a la abstención. La AP, el partido que había defendido desde su condición minoritaria en los debates constituyentes la introducción de los mecanismos referendarios, ahora consideraba que el referéndum era "absurdo, innecesario, costosísimo y peligroso". A su juicio, el PSOE lo convocaba por razones partidarias internas, dividía de forma artificial a los españoles, vulnerando la democracia representativa ya que el 93% de los parlamentarios había avalado la presencia de España en la OTAN.

Los nacionalistas conservadores vascos y catalanes, pese a su atlantismo, temieron enfrentarse a parte de su electorado, contrario a la OTAN, y alentaron al voto castigo contra el Gobierno central.

(26) Sobre el cambio en la estructura de la pregunta al electorado en un sistema federal que exige doble mayoría, una minuciosa discusión en el Mensaje de la Cancillería, del 28 de marzo de 1984, concerniente a una nueva reglamentación del procedimiento de voto relativo a iniciativas populares acompañadas de un contra-proyecto.

(27) Para una desagregación más amplia de estos datos: "L'Initiative populaire: une centenaire bien vivante", Berna 1991; sobre el procedimiento de las iniciativas populares: "L'ancrage d'initiatives populaires. Guide destiné aux auteurs", Berna 1992. Ambos editados por el Servicio jurídico de la Cancillería Federal de Suiza.

La legislación suiza sobre estos mecanismos tiene una lenta pero sostenida evolución. En mayo de 1802 la constitución suiza propuesta por una asamblea de notables es sometida al voto de los mayores de veinte años. Más tarde aparece el referéndum legislativo como solución negociada entre los partidarios del sistema representativo y los de la democracia directa, en los cantones de Saint-Gall (1831), Bale (1832), Valais (1839) y Lucerna (1841). A través de técnicas que son mejoradas gradualmente los cantones transfieren el poder de los parlamentos oligárquicos al pueblo. Salvo Zurich donde la oligarquía resistió la democratización por algunos años, los restantes cantones siguieron el ejemplo y entre 1848 y 1874 bajo el impulso de la transformación económica finalmente también se admitió en Zurich. La Constitución suiza de 1848 contemplaba la revisión constitucional a instancias de cincuenta mil ciudadanos o por decisión de las Cámaras; en cualquier caso el proyecto es votado por el pueblo, exigiéndose mayoría afirmativa de ciudadanos y cantones. se trata del primer reconocimiento a nivel federal de la iniciativa popular y del referéndum obligatorio en materia constitucional.

El movimiento popular de reforma conducido por Burkli, y el partido radical-democrático, impulsan un proyecto constitucional que es

desaprobado en diciembre de 1872 por 260.000 votos contra 255.000, y por 13 cantones contra 11. El excesivo radicalismo de la reforma -referéndum legislativo obligatorio, iniciativa popular legislativa, disposiciones laicistas y descentralizadoras- motivaron ese rechazo. Pero el estrecho margen del mismo y las concesiones que finalmente hicieron los reformistas en materia de descentralización (que implicaba eliminar algunas formas de participación más extremas) condujeron a la nueva Constitución de abril de 1874.

(28) En 1991, Segni, un dirigente de segunda línea de la DC, logra encauzar un agrupamiento ideológicamente heterogéneo que impulsa la reforma política. Craxi es el único líder que advierte el peligro que encierra porque es consciente de la transversalidad e indisciplina del voto. No es escuchado por Andreotti en su intento de neutralizar a Segni y en medio de la Guerra del Golfo aparece la sentencia favorable a la Ip dirigida a la abrogación del voto de preferencia múltiple. El triunfo del "sí" impulsó una nueva oleada de Ip, autorizando la Corte 8 de ellas. Todas fueron votadas afirmativamente en abril de 1993 y abrieron la reciente etapa de cambios políticos.

(29) Dos senadores de la izquierda independiente -Pasquino y Milani- propusieron, en cambio, reforzar las garantías para la práctica referendaria, la que según su criterio solo puede ser útil si puede ser activadas por los ciudadanos. Y añaden el referéndum deliberativo, si una Ip que no recibe respuesta parlamentaria o es rechazada por los dos tercios o si se producen modificaciones de fondo en los debates de la Cámara. En este último caso el Tribunal Constitucional debía valorar los cambios introducidos y la admisibilidad del referéndum.

(30) Un desarrollo que se aproxima al mecanismo aquí reivindicado procede no de la teoría política sino del derecho constitucional. La Constitución de Weimar, inspirada en la helvética de 1876, incorpora múltiples procedimientos. Uno de ellos es el referéndum legislativo facultativo presidencial, sobre cualquier norma aprobada por las Cámaras durante el mes siguiente a su sanción; al respecto los grupos liberales y demócratas consiguieron colocarle un freno a ésta prerrogativa plebiscitaria: la solicitud presidencial debía ser refrendada por el Canciller o el correspondiente ministro del Reich. El procedimiento más novedoso e interesante es el referéndum de arbitraje, por el que se recurre al voto para dirimir discrepancias entre las Cámaras sobre un tema legislativo o constitucional. La oposición de la Cámara alta a un texto aprobado por la Cámara baja conduce al referéndum, pero de acuerdo a lo siguiente: a) si se trata de una ley aprobada por los tercios en segunda lectura por la Cámara baja, el Presidente puede optar entre convocar al referéndum o publicar la ley; b) si la ley no alcanza esos dos tercios, el Presidente puede convocar el referéndum pero si no lo hace el texto se considera rechazado; y c) si el texto es constitucional, la

Cámara alta puede requerir el referéndum ya que se considera que en esa materia su opinión es inexcusable a los efectos de evitar tendencias centralizadoras que atentaran contra la autonomía de los lander. Este mecanismo recibió la crítica favorable de numerosos constitucionalistas, pero no se encuentra institución análoga en ninguna Constitución posterior a la de Weimar.

Otros de los procedimientos fue el que permitía a un determinado número de ciudadanos activar el proceso legislativo o constitucional proponiendo un proyecto formulado en general o en detalle, y a la décima parte de los electores pedir un referéndum para un proyecto de ley de reforma constitucional, reservándose al Presidente su convocatoria para temas internacionales y presupuestarios. En 1921 se reglamenta la iniciativa popular, estableciéndose una secuencia en referéndum a menos que las Cámaras acepten sin modificaciones el proyecto de ley propuesto. para que una reforma constitucional promovida por esa vía pueda considerarse aprobada era necesaria la respuesta afirmativa de la mayoría de los electores. El referéndum facultativo legislativo otorgaba la posibilidad a la veinteaava parte del electorado de solicitarlo sobre un texto sancionado por las Cámaras siempre que su publicación fuese retrasada por dos meses a petición de un tercio de la Cámara baja. Fueron excluidas de ésta facultad las disposiciones de urgencia para evitar el bloqueo de minorías opositoras, pero al convertirse en la vía de escape de la mayoría simple impidió su utilización.

(31) Solo excepcionalmente los teóricos se declaran abiertamente en favor de la participación directa. Dice C. Castoriadis: "La verdad está en que no puede haber ninguna verdadera democracia sin expresión de la soberanía del pueblo. Una elección presidencial o legislativa no basta. Una democracia no puede ser únicamente representativa, debe haber también formas directas de participación, es decir, el ejercicio directo por parte de la colectividad de ese poder por el que se vota. De que vale votar por un gobierno si después éste, una vez en el poder, escapa a todo control", Declaraciones a Página 12, 29 de enero de 1995.

(32) Tampoco en la tradición marxista se registraron avances sustantivos al respecto, y solo a partir de los setenta se inició una aproximación al tema. En 1850 Rittinghausen publica en la revista *La Democratie* pacifique una serie de artículos bajo el título genérico de "la legislation directe par le peuple", que reciben las críticas de Proudhon y Blanc. Por su intermedio la participación directa se introduce en los programas de los partidos socialistas de Bélgica (1869), de Austria (1875), y de Alemania (1891). Diputado en el Vorparlamente de 1848 funda con Marx y Engels la *Nue Rheinische Zeitung*, pero se desplaza a Francia donde sus ideas tienen mayor receptividad y son respaldadas por Considerant, Rolland, Burkli y otros. Para Rittinghausen el gobierno representativo es un instrumento burgués que produce leyes en beneficio de una minoría, y propone su reemplazo por la legislación

directa aunque curiosamente impugna al mismo tiempo los institutos que en ese momento se desarrollaban en Suiza. Criticaba a éstos últimos su compromiso con los mecanismos de representación, y postula que el pueblo sea dividido en secciones de mil ciudadanos a los efectos de que puedan reunirse a deliberar y votar las leyes. El resultado de las votaciones se comunicaría al gobierno central, que redactaría finalmente las mociones aprobadas por mayoría.

Propuestas parecidas serían retomadas por corrientes anarquistas y autogestionarias, y Marx luego de la Comuna de París sugirió que la dictadura del proletariado debía adoptar instituciones próximas a la democracia directa. Desde una perspectiva estratégica estas instituciones no parecían, sin embargo, eficaces de la lucha de clases que debía destruir al estado burgués. Dado que los partidos socialistas del último cuarto de siglo mantenían su posición favorable al respecto, la ortodoxia se vio obligada a pronunciarse. Engels, pero principalmente Kautsky en un trabajo publicado en 1893, las consideraron contraproducentes, advirtiendo en cambio que las elecciones ordinarias ayudarían a consolidar a los partidos aglutinando seguidores en torno a un programa.

A fines del siglo XIX la demanda de democracia directa se vuelve conservadora, al menos en Suiza. Los radicales, que la instituyen en 1874, se alinean en contra una vez en el poder, mientras la derecha -que se había opuesto- exige su extensión y simplificación práctica. En Francia, la experiencia plebiscitaria bonapartista influye negativamente sobre el partido socialista, que la rechaza. Lo cierto es que a fines de siglo va perdiendo sus connotaciones revolucionarias, desvinculándose del debate sobre la soberanía popular. Se la comienza a considerar como cuestión eminentemente técnica. Los primeros trabajos específicos sobre el tema indagan, precisamente, qué nuevas formas y funciones pueden adoptar y qué soluciones aportaría a la crisis del estado liberal.

(33) Dicen Friedland y Alford (1991): "Las categorías cognitivas contribuyen a, pero también dependen de, el poder de las instituciones que las hacen posibles (...) los científicos sociales corren el riesgo de elaborar solamente la racionalidad de las instituciones que estudian, convirtiéndose de esta manera en actores de su reproducción".

(34) Los sondeos de opinión, por otra parte, no constatan un particular desinterés de la ciudadanía por estas formas de participación. En la Argentina donde la institución es prácticamente desconocida indican predisposición a emplearlas. En una encuesta de Roemer realizada entre noviembre de 1992 y enero de 1993, por ejemplo, surge que el 38% considera al referéndum un método apropiado para adoptar decisiones mientras el 44% considera que lo es el parlamentarismo (Clarín, 8/2/93). A fines de 1992 el Congreso de Trabajadores Argentinos y las entidades de jubilados reunieron un millón de firmas para solicitar una Cp al gobierno en torno al proyecto de ley provisional de éste último. Apenas

sancionada la actual Constitución se han puesto en marcha dos Ip, sin esperar la correspondiente reglamentación.

California, quizás el estado de EE.UU donde con más frecuencia se vota en consultas, tiene una población mayoritariamente favorable a votar los proyectos gubernamentales de mayor relevancia, y que confía en que el voto popular decidirá correctamente sobre los temas fundamentales. Un 64% opina que los grupos de presión tienen más influencia sobre los legisladores que sobre los votantes, y el 71% de los que nunca votan consideran a la legislación directa algo positivo para los californianos. Respecto a qué tipo de elección resultaba más eficaz para incidir sobre el gobierno, en una proporción de 3 a 1 se indicó que la elección por proyectos era más eficaz que la elección por candidatos, y las tres cuartas partes de los entrevistados consideran más importantes los resultados de las votaciones referendarias que el de las elecciones ordinarias (32). Asimismo, un porcentaje elevado del electorado de los EE.UU. favorece decididamente la legislación directa. En 1970, 1972 y 1974 el Centro para Estudios Políticos de la American National Election Studies preguntó si debían decidirse más problemas directamente por los votantes, y el 77% contestó que sí, aunque solo alrededor del 40% podía mencionar una cuestión que debiera ser decidida de ese modo. "Las dos terceras partes o más de los que respondieron en todos los niveles de escolaridad, ingresos, ocupación, clase social subjetiva, raza, sexo, identificación a un partido y región, estuvieron a favor de que fuesen más los problemas decididos por los votantes. Las categorías con niveles en cierta medida más reducidos de apoyo fueron uniformemente los de un nivel socioeconómico más elevado. Todos los que contaban con una escolaridad a nivel universitario, los que ganaban más de veinticinco mil dólares al año y los que se consideraban a sí mismo como profesionales o de clase media superior, estaban menos inclinados a favorecer el que fuesen más los asuntos decididos por los votantes". (Magleby, 1992). En enero de 1978 y en abril de 1981 el encuestador G. Gallup interrogó a amplias muestras de los estadounidenses acerca de si estaban a favor de un proceso de iniciativa popular a nivel nacional, y los porcentajes que favorecieron la idea fueron del 58 y del 52% respectivamente. Encuestas de California 8206, 1-4 octubre de 1982 y 7904, 12-19 noviembre de 1979, The Field Institute, San Francisco, California.

(35) Los costos "externos" de una regla de decisión son los de excluir a una parte de los implicados en una decisión; los "internos" o "transactivos" son los costos necesarios para conseguir el acuerdo entre el número de personas a las que la regla atribuye la mayoría suficiente para tomar la decisión (son costos de tiempo, de reunir la información, de convencer al discrepante, etc.). La mayoría óptima es la que minimiza la suma de los costos internos y externos (Tullock y Buchanan, 1980).

(36) Sobre la base de los supuestos mencionados la decisión colectiva consiste en ordenar las preferencias sociales respecto de las alternativas, debiéndose cumplir con las siguientes condiciones: a) La ordenación debe ser completa y transitiva; b) debe ser Pareto-óptima; c) La elección social entre dos opciones debe ser independiente de otras opciones; ; d) La ordenación debe reflejar las preferencias individuales de modo que se respete la anonimidad (todos los individuos cuentan igual), la no-dictadura (nadie puede imponer su decisión), la intimidad (todos tienen un dominio privado irreductible), y la veracidad (no debe ser posible expresar preferencias falsas). El núcleo del teorema es que dado los supuestos de partida, todas estas condiciones no pueden ser satisfechas simultáneamente, no pudiéndose en consecuencia dar sentido a la noción de voluntad colectiva. Rawls intenta superar el problema pero sin incorporar más información al contrato. Desliza un velo a raíz del cual los individuos ignoran todo respecto a sus capacidad y posiciones sociales, y supone que siendo racionales y adversos en extremo al riesgo, elegirán una estrategia máxima. Las personas reales, sin embargo, no viven en condiciones de ignorancia total, y no se comprometerán en un proceso contractualista rawlsiano. Al conjeturar que la sociedad justa maximizará el mínimo ingreso Rawls no puede eludir el problema de los incentivos: la sociedad máxima resultaría en una igualdad que atenta contra la productividad. Si los individuos se preocuparan solo por obtener la mayor cantidad de bienes materiales el problema desaparecería, pero si la política distributiva desalienta los estímulos al trabajo es porque en el cálculo individual intervienen componentes subjetivos, como la utilidad. Ahora bien, a menos que esa utilidad pueda valorarse y conocerse según criterios cualitativos que ponderen intensidades -lo que es imposible dado el "velo de ignorancia"- el contractualismo de Rawls no lleva consistentemente a la "buena sociedad".

(37) Estos requisitos rara vez o muy parcialmente corresponden a las condiciones reales de aplicación. Cada vez es más difícil delimitar los ámbitos públicos y privados y acordar el tipo de problemas susceptible de ser resuelto por mayoría. Cuanto más es la voluntad popular una variable dependiente de los recursos controlados por el sistema de partidos más tiende a convertirse en un instrumento para la autoperpetuación de una mayoría circunstancial. La presión del coyunturalismo y la visión cortoplacista llevan a decisiones que desatienden sistemáticamente el futuro, provocando situaciones irreversibles que afecta la constitución de nuevas mayorías. Las políticas públicas tienden a centrarse en problemas que inciden en categorías sociales reducidas o con demandas focalizadas, al tiempo que se desarrolla una mayoría difusa de desinteresados y de desinformados. Cuanto mayor es el sectorialismo de las políticas públicas combinada con la creciente incapacidad ideológica de formar preferencias (incluyendo a aquellos que no están directamente involucrados en un problema) más difícil

es la legitimación ante minorías que impugnan a la mayoría formal en nombre de reclamos intensos y urgentes. Las posiciones de poder cuyos recursos son irreductibles al espacio de competencia ideológico-electoral obstruye la formación de mayorías no-estratégicas, añadiéndose a ello la transnacionalización, que debilita aún más a las mayorías al sustraer del sistema político facultades y funciones que le corresponden constitucionalmente.

(38) Pzeworski (1988) señala que los capitalistas seleccionan técnicas de producción que maximizan beneficios reduciendo costos en trabajo y maquinarias. Bajo presión salarial será más racional que intensifiquen la productividad por unidad de trabajo y que disminuyan el número de trabajadores. El resultado será el desempleo y todas las consecuencias catastróficas conocidas. La meta socialista, por su parte, ha sido buscar técnicas de producción que aumenten el nivel de empleo, visualizando al capitalismo como obstáculo para la plena ocupación. Como la productividad eleva los salarios los empresarios incorporan técnicas ahorradoras de mano de obra. Por eso las políticas de pleno empleo no son viables; el desempleo es necesario para regular salarios y proteger ganancias. De modo que si bien el capitalismo libera tiempo de trabajo, no garantiza la satisfacción de necesidades independientemente del tiempo dedicado al mismo. Ante este dilema el autor se pregunta qué sucedería si el Estado lograr intervenir de tal manera que en la medida que la acumulación vuelve prescindibles a más trabajadores, los desocupados obtienen transferencias pagadas tributariamente por los capitalistas, equivalentes al salario que obtendría si estuviesen ocupados. En este caso, responde, los capitalistas reaccionarán ocupando un mayor número de trabajadores e invertirían menos en maquinarias ya que el trabajo ha sido convertido por el Estado en un costo constante. Se generará así una situación en la que si los trabajadores se movilizan por el pleno empleo la producción se volverá más intensiva en capital, y si presionan por un mayor tiempo libre sin necesidades materiales insatisfechas la producción se vuelve más intensiva en trabajo. Esto significa que en el capitalismo hay un potencial de liberación que no puede realizarse porque los propietarios del capital tienen la opción de ocupar más trabajadores cuando son obligados a pagar por la reducción del tiempo de trabajo (sin considerar que los trabajadores se resisten a la automatización luchando contra el desempleo). De manera que si el capitalismo debe ser abolido no es porque lo establezcan las leyes de la historia ni porque el socialismo sea superior para satisfacer necesidades materiales, sino porque aquél bloquea el ejercicio de la libertad que posibilita el tiempo libre. Lo que la práctica política debe detectar, entonces, es si el capitalismo genera esa necesidad de tiempo libre, punto de partida del socialismo concebido como libertad personal para disponer de las propias potencialidades y desarrollarlas. Y los movimientos que luchan por esa sociedad deben ser algo más que un movimiento económico que reivindica la democratización social y el bienestar

material. Esta lucha es tan pertinente como siempre, pero no puede ser confundida con la causa del socialismo. La libertad del tiempo liberado del trabajo necesario para vivir es una condición suficiente para mover a los trabajadores hacia una sociedad con un régimen de acumulación que satisface las necesidades materiales y reduce el tiempo dedicado al trabajo al mínimo histórico posible. El tiempo libre es una libertad fundamental porque con él desaparecen los problemas típicos del capitalismo: la desigualdad social, las tareas desagradables, la miseria, etc. Las necesidades en el socialismo, en cambio, se tornarían cualitativamente heterogéneas y no se asimilarían a "intereses". No podemos saber como sería esa sociedad socialista porque no sabemos que harían las personas si fuesen libres; pero no sería más democrática o más crepitaba o más igualitaria, necesariamente. Simplemente, dice Pzeworski, permitiría una libertad individual que aún no conocemos, sin restricciones institucionales, y en la que la vida no es un instrumento para sobrevivir ni está mediada por las posesiones. Es promisorio pensar al socialismo desde las promesas incumplidas del socialismo. Pero al concebirse como "desinstitucionalización total" -como si la oposición entre libertad e igualdad pudiera derogarse junto al capitalismo- Pzeworski se aproxima al esencialismo que critica al descalificar a las estrategias políticas que especulan con el desarrollo endógenamente perverso del capitalismo. Al ignorar una fórmula institucional operativa por la que, en caso de que pudiera probarse que el capitalismo crea y destruye la posibilidad de satisfacer la necesidad de tiempo libre, tampoco se sabe cómo podrían organizarse los conflictos derivados de la asunción popular de esta necesidad ni en virtud de que mecanismos o mediaciones podrían colocarla como principio articulador de la lucha por una sociedad de ese tipo, ni cómo aún habiendo llegado ya a ésta sociedad podrían conciliarse la decisión colectiva sobre la asignación/distribución de los recursos materiales con las alternativas dispuestas individualmente para "ocupar" el tiempo libre.

(39) La sociedad moderna, como estructura arbitraria y explotadora, funciona por referencia a la contractualidad -el acuerdo recíproco entre hombres libres e iguales - como única pretensión universalmente válida. En consecuencia, todos los mecanismos de decisión colectiva que se referencian en ella aunque sean activados por fuerzas asimétricas y en medio de restricciones electivas que introducen relaciones antagónicas al contrato, presuponen que acuerdan en tales condiciones: preservan a éstas últimas como promesa incumplida en relación a la cual debe ser criticada y desnaturalizada toda dominación. Por ejemplo, el principio de la mayoría es afirmado y negado al mismo tiempo porque es operado por relaciones de fuerza en las que están contradictoriamente presentes tanto los juegos de poder como la contractualidad. La acción colectiva emancipadora se desencadena, precisamente, para hacer prevalecer el contractualismo inherente a las reglas de decisión,

esto es, exigir el cumplimiento de la promesa de colocarlas bajo la crítica recíproca, de que se limiten unas a otras, de reestructurarlas de acuerdos a sus presupuestos de libertad e igualdad. Así, el mercado, el convenio, el Estado, el Parlamento, y el referéndum pueden ser denunciados permanentemente respecto a un fundamento contractual del cual se apartan o son apartados,

El poder público que hace cumplir los contratos en general debe ser representativos de los contratantes, y el Parlamento es ese poder en el que la relación de igual libertad se expresa formalmente como voluntad representativa y mayoritaria. Cuando cualquiera de las restantes reglas decisionales se independiza de la institución parlamentaria haciendo valer su lógica propia como superior a la de las otras reglas, el parlamento entra en contradicción con su propia fundamento. Desde esta perspectiva el referéndum puede aparecer como la última instancia de apelación para proteger el rol parlamentario de poner a todas ellas bajo el control recíproco.

(40) Condorcet es el primer teórico que consigna la posibilidad de ratificación popular de las constituciones. En 1793, al asumir la elaboración y defensa del proyecto girondino se refiere a la participación directa como el medio por el cual se concede la titularidad y el ejercicio del poder constituyente al pueblo, y, con el propósito de establecer correctivos al sistema representativo incluye la iniciativa popular y el referéndum legislativo, justificándolos en la pretensión de que la ley sea expresión de la voluntad general sin deformaciones.

La Declaración de los derechos humanos y del ciudadano de 1789 en su artículo 6 -aprobado por unanimidad- dice textualmente: "La ley es expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o por sus representantes, en su formación". En la Constitución de 1791 la participación directa desaparece y es descartada también para la aprobación de su reforma. Las exigencias de los sectores radicalizados en favor de su inclusión fueron rechazadas. Para Sieyes la voluntad general expresada en la ley no es producto del pueblo sino de una reflexión larga y difícil que únicamente los representantes pueden llevar a cabo. La "democracia bruta" no era eficaz para enfrentarse al antiguo régimen. No obstante, cuando más adelante se concreta el procesamiento del rey, a la propuesta girondina de que sea el pueblo el que confirme el veredicto se opondrán los jacobinos, con diversos argumentos que en el fondo revelan el temor a una votación conservadora derivada más del sentimentalismo que de la política.

Abolida la monarquía, la convención dicta el decreto de septiembre de 1792 para dotar de nueva legitimidad al orden político, formalizándose el primer reconocimiento jurídico de la participación directa como poder constituyente y en medio de una polémica sobre si el pueblo era únicamente el titular de la soberanía o si debía convertirse en ultima ratio del poder con facultades de arbitraje sobre los poderes constituidos. En esa discusión las razones políticas entraron en contradicción con las teóricas: la aplicación

del referéndum era congruente con el democratismo pero no con el voto reaccionario que se quería eludir.

El proyecto de Condorcet disponía que la reforma constitucional pudiera ser promovida por ciudadanos que contaran con el aval de la Asamblea primaria, y que un mínimo de cincuenta ciudadanos podía poner en marcha el proceso de modificación de una ley o de censura a un acto de gobierno, que podía culminar eventualmente en la disolución de las Cámaras. Este sería el punto de partida de la comisión presidida por Saint Just, encargada en mayo de 1793 de redactar el texto definitivo, y que minimizará la separación entre gobernados y gobernantes. La comisión reemplaza la división de poderes por la subordinación conjunta de los mismos al pueblo con arreglo al siguiente esquema: el ejecutivo se atribuye a un órgano colegiado que carece de iniciativa legislativa y es responsable ante la Asamblea, siendo renovado conjuntamente con ésta; el poder legislativo corresponde a una asamblea unicameral cuyo mandato dura un año; el pueblo participa de la elección de los diputados y directamente en la legislación; toda ley aprobada por la asamblea es remitida bajo la denominación de "ley propuesta" a las comunas, abriéndose un plazo de cuarenta días para oponerse a ella; transcurrido dicho plazo sin oposición la ley es tácitamente ratificada; si, por el contrario, la décima parte de las asambleas primarias comunican su desaprobación, la Asamblea nacional debía convocar a todas las Asambleas primarias para que se expidieran por sí o por no respecto al texto discutido.

La Constitución de 1793 no fue aplicada pero sí aprobada por referéndum de agosto de 1793 con 1.853.847 votos a favor y 12.766 en contra, registrándose el 73,3% de abstención (explicable en el contexto bélico en que se realizó). Y su modelo de referéndum facultativo será un importante precedente para constituciones posteriores.

(41) La ética habermasiana establece que solo pueden pretender validez aquellas normas que logran la aprobación de todos los afectados como participantes de un discurso práctico. La comunidad ideal de comunicación presupuesta en toda argumentación, y las motivaciones que mueven a la participación que ya están desde el vamos presentes en todo aquel que pretenda argumentar, anticipan lo que sería una forma democrática en la que están involucrados todos los afectados por la decisión. Dado que el debate en condiciones ideales culmina en el acuerdo racional de validez universal, la sociedad emancipada se asimila a la sociedad consensual, el poder ha de ser considerado como exterior a la interacción subjetiva. La comunidad ideal de comunicación que se manifiesta a través de los procesos de racionalización y socialización se torna en el telos de la historia, en oposición a los que se organizan en torno al sistema de poder. Este dualismo enfrenta, entonces, dificultades para analizar las relaciones y zonas intermedias entre comunicación y poder.

(42) La ética discursiva es un razonamiento contrafáctico que está presente en la vida cotidiana, a partir del cual es posible reconstruir abstractamente su lógica; es opuesta a la "racionalidad sistémica" del mercado capitalista y del Estado burocrático, que adquiere hoy cierta "naturalidad", rehúsa del debate público y desarrolla sus leyes propias de competencia y obediencia. Ambos sistemas están anclados en la comunicación pero en contrapartida la "colonizan", y generan en los actores sociales una racionalidad estratégica y comportamientos monológicos fundados en la autovaloración. El poder no deriva de la interacción cotidiana (ilocutoria), sino que es el producto de la colonización de la vida por los sistemas del dinero y del poder (dimensión perlocutoria). Por otro lado, sin embargo, en la medida que el lenguaje permite la socialización y el aprendizaje, la sociedad pueden desarrollar históricamente las propiedades formales de la racionalidad comunicativa. Para salir de este dualismo no alcanza con una crítica interna de la ética habermasiana (Sintomer, 1993).

Citas

- Alexy, R. (1989): Teoría de la argumentación jurídica. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Austen, J., Butler, D. y Ranney, A. (1978): Referendums: A comparative study of practice and theory, Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, página 222.
- (1987): Referendums, 1978-1986. En Electoral Studies, 6:2.
- Aguilera de Prat, C. (1992): El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986). En revista de estudios Políticos (nueva época), núm. 75, enero-marzo, páginas 135-140.
- App, R. (1987): Initiativen und ihre wirkkungen auf Bundesebene seit 1974. ASSP, Annuaire, 27.
- Arrow, K. (1974): Elección social y valores individuales. Instituto de estudios Fiscales, Madrid.
- Balandier, G. (1994): El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación. Paidós.
- Barber, B. (1987): Strong Democracy: participatory politics for a new age. Berkely: University of California press. Páginas 286-288.
- Barber, B. (1993): La democracia liberal y los costos del consenso. En Rosenblum, N. (dir.): El liberalismo y la vida moral. Nueva Visión.
- Barry, B. (1974): El interés público. en Quinton, A.: Filosofía política. Fondo de Cultura Económica.
- Benhabib, S. (1993): Dialogo liberal versus teoría crítica de la legitimación discursiva. En Rosenblum, N. (dr.): El liberalismo y la vida moral. Nueva Visión.
- Berreta, P. (1985): Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi. Quaderni Costituzionali, a. V, n. 2, agosto.
- Bettinelli, E. (1985): Corsi e ricorsi nella progettazioni legislativa sul referendum abrogativo. Quaderni costituzionali, a. V, n. 2, agosto.
- Bidet, J. (1993): Teoría de la modernidad. Ediciones de El Cielo por Asalto y de Letra Buena, Buenos Aires.

Biglino Campos, P. (1987): La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. Revista Española de Derecho Constitucional, año 7, núm. 19, enero-abril.

Brunetti, A. y Straubhaar, T. (1991): Internationalisierung der direkten demokratie. ASSP, Annuaire, 31.

Bourdieu, P. (1973): L'opinion publique n'existe pas. En Les Temps Moderns, 318, enero.

Buchanan, J. y Tullock, G. (1980): El cálculo del consenso. Espasa-Calpe, Madrid.

Budge, I. (1993): Direct democracy: setting appropriate terms of debate. In Held, D. (ed.): Prospects for democracy: north, south, east, west, Cambridge: Polity Press.

Bugiel, K. (1987): Das institut der volksabstimmung im modernen verfassungsstaat. Zur verfassungslage und rechtspraxis burgerlicher sachtscheidungsrechte. Zeischrift fur Parlamentsfragen, jahrgang 18, heft 3, september.

Cohen, J. y Arato, A. (1992): Civil society and political theory. The MIT press, Cambridge, Massachusetts y Londres.

Colombo, A. (1985): Participación y pluralismo en la Argentina contemporánea. Centro Editor de América Latina.

Colomer, J. (1990): El arte de la manipulación política. Editorial Anagrama, Barcelona. Pág. 225-237.

Contreras, M. (1986): Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España). Revista de las Cortes Generales, Vol. 8, Segundo cuatrimestre.

Crowley, J. (1993): Etnicidad, nación y contrato social. En Delannoi, G. y Taguieff, P.: Teorías del nacionalismo. Paidós.

Dahl, R. (1991): La democracia y sus críticos. Paidós.

De Geest, G. (1986): De vraagstelling bij een referendum. Res Pública 28 (1).

Domenech, A. (1989): De la ética a la política. Ed. Crítica.

Epple-Gass, R. (1991): Neue formen politischer mobilisierung: (k)eine herausforderung der schweizerischen demokratie? ASSP, Annuaire, 31.

- Evers, T. (1986): Mehr demokratie durch Volksentscheid? Kritische Justiz, 19 (4).
- Elster, J. y Moene, K. (1993): Alternativas al capitalismo. Ministerio de Trabajo y Seguridad social de España. Centro de Publicaciones, madrid. Págs. 180-233.
- Friedland, R. y Alford, R. (1993): La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contrademocratie directe sur les nouveaux mouvements sociaux. ASSP, Annuaire, 31.
- Frey, B. (1992): Efficiency and democratic political organisation: the case for the referendum, Journal of Public Policy 12.
- Fishkin, J. (1991): Democracy and deliberation. New directions for democratic reform. Yale University Press.
- Farquharson, R. (1969): Theory of voting. Yale University Press.
- Foucault, M. (1984): Politics and ethics: an interview. En Rabinow, P. (ed.): The Foucault Reader, New York, Pantheon Books.
- Germann, R. (1991): Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen institutionen in der Schweiz. ASSP, Annuaire, 31.
- Geser, H. (1991): Organisierte gruppen in der gemeindepolitik. ASSP, Annuaire, 31.
- Giugni, M. (1991): Les impacts de la democratie directe sur les nouveaux mouvements sociaux. ASSP, Annuaire, 31.
- Gruner, E. (1987): Die direkte Demokratie in der Bewährungsprobe. ASSP, Annuaire 27.
- Guillaume-Hofnung, M. (1987): La référendum. Presses Universitaires de France.
- Hayward. B. (1994): The greening of direct democracy: a reconsideration of theories of political participation. Congreso Internacional de Ciencia Política, Berlín.
- Habermas, J. (1986): Reconstrucción del materialismo histórico. Taurus. Madrid.
- (1993): La soberanía popular como procedimiento. En Herrera, M. (coord.): Jurgen Habermas. Moralidad, ética y política. Alianza editorial, México.

----- (1991): Escritos sobre moralidad y eticidad. Paidós.
Hirshman, A. (1991): Retóricas de la intransigencia. Fondo de cultura económica. México.

/ Hofer, B. (1987): Die Volksinitiative als Verhandlungspfand. ASSP, Annuaire, 27.

Huissoud, T. y Joye, D. (1991): Participation, insertion locale et démocratie directe les espaces urbains. ASSP, Annuaire, 31.

Jarvis, A. (1989): The Australian constitutional referendum: 1988. Electoral studies 8:1.

Kolz, A. (1991): Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen. ASSP, Annuaire, 31.

Ladner, A. (1991): Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. ASSP, Annuaire, 31.

Lanchester, F. (1992): I referendum elettorale. Quaderni 6, Bulzoni ed., Roma.

Lechner, N. (1986): Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre? Zona Abierta 39 - 40, abril-septiembre.

Lijphart, A. (1987): Las democracias contemporáneas. Ariel Ciencia política, Barcelona.

Lijphart, A. (1990): El gobierno de la mayoría en la teoría y en la práctica: persistencia de un paradigma viciado. Revista de ciencias sociales de la UNESCO.

Luciani, M. (1991): Il referendum impossibile. Quaderni Costituzionali, a. XI, n.3, diciembre.

Luthardt, w. (1992): Institutionen direkter Demokratie in der Schweiz und in anderen westeuropaischen Staaten -ein empirischer Beitrag zur Demokratietheorie. Zeitschrift fur Parlamentsfragen, Jahrgang 23, Heft 1, Marz.

McCarthy, T. (1993): El discurso práctico: la relación de la moralidad con la política. En Herrera, M. (comp.): J. Habermas. Moralidad, ética y política. Alianza Ed.

McLean, I. (1990) Democracy an new technology. Cambridge, Polity Press.

Macpherson, C. B. (1981): La democracia liberal y su época. Alianza Editorial.

Mangabeira Unger, R. (1988): La forma de gobierno que conviene a Brasil. En Consejo para la Consolidación de la Democracia: Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Eudeba.

Miller, D. (1993): Deliberative democracy and social choice. En Held, D. (ed.): Prospects for democracy. Polity press.

Mockli, S. (1991): Direkte Demokratie in Kalifornien. ASSP, Annuaire, 31.

Moscoso, L. (1992): Lucha de clases: acción colectiva, orden y cambio social. En Zona Abierta 61/62.

Mueller, D. (1984): Elección pública. Alianza editorial, Madrid.

Murgia, C. (1983): Referendum e sistema rappresentativo in Francia. Giuffré Editore.

Nino, C. (1986): La participación como remedio a la llamada "crisis de la democracia". En Fucade-Eudeba: Alfonsín. Discursos sobre el discurso.

Nino, C. (1984): Ética y derechos humanos. Paidós

Noam, E. (1980): The efficiency of direct democracy. Journal of political economy, Vol. 88, núm. 4.

Nurmi, H. (1994): Referenda in representative democracies. Congreso Internacional de Ciencia política, Agosto 21-25, Berlín.

Magleby, D. (1992): Legislación directa. Limusa, México.

Manin, B. (1992): Metamorfosis de la representación. En Dos Santos, M. : Qué queda de la representación política? Clacso-Nueva Sociedad.

Morton, S. (1988): Strategic voting in repeated referenda. Social Choice and Welfare, 5.

MacCarthy, T. (1993): El discurso práctico: la relación de la moralidad con la política. En Herrera, M. (coord.): Jürgen Habermas. Moralidad, ética y política. Alianza Editorial.

Moser, C. (1987): Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten. ASSP, Annuaire, 27.

Obst, C.H. (1986): Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulassung und politische Konsequenzen. Köln: Presseverlag ralf theurer

- Offe, C. (1992): Legitimación a través de la regla de la mayoría? En Offe, C.: La gestión política. Ministerio de Trabajo y seguridad social de España. Centro de publicaciones, Madrid.
- Offe, C. y Preub, U. (1990): Instituciones democráticas y recursos morales. Isegoria, 2.
- Ortega, L. (1982): La inconstitucionalidad de la reforma de la ley orgánica de referéndum. Revista de Administración Pública, núm. 97, enero-abril.
- Papadopoulos, Y. (1994): Fonctions et dysfonctions de la démocratie référendaire. Congreso Internacional de Ciencia Política, Berlín.
- Papadopoulos, Y. (1991): Quel rôle pour les petits partis dans démocratie directe? ASSP, Annuaire, 31.
- Perez Perez, A. (1987): Referéndum y democracia directa. Asociación Americana de Juristas, Ed. Universidad, Montevideo.
- Pizzorusso, A. (1985): I controlli di ammissibilità del referendum. Quaderni Costituzionali, a. V, n. 2, agosto.
- Pizzorno, A. (1989): Algun otro tipo de alteridad: una crítica a la teoría de la elección racional. sistema 88.
- Przeworski, A. (1988): Capitalismo y socialdemocracia. Alianza Editorial. Capítulo 4.
- Rawls, J. (1978): Teoría de la justicia. Fondo de cultura económica.
- Riker, W. (1988): Liberalism against populism. A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice. Waveland Press.
- Rosanvallon, P. (1993): La representación difícil. En Calderón, F. y Dos Santos, M. (comps.): Qué queda de la representación política? Clacso, Buenos Aires.
- Rousseau, J.J. (1992): El contrato social. Ed. EDAF. Madrid.
- Rubio Carracedo, J. (1990): Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990.
- Sartori, G. (1990): Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo. REI Argentina.
- Shubik, M. (1970): On Homo politicus and the instant referendum. Public Choice, 9, Otoño.

Schofield, N. (1985): Social choice and democracy. Springer-Verlag, Berlin.

Sintomer, Y. (1993): El socialismo entre poder y democracia comunicacional. En Bidet, J. y Texier, J. (comp.): El futuro del socialismo. Actuel Marx, Letra Buena y El cielo por asalto.

Steunenberg, B. (1992): Referendum, initiative, and veto power: budgetary decision making in local government. Kyklos, Vol. 45

Strubel, M. (1987): Mehr direkte Demokratie? Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42, oktober.

Suksi, M. (1993): Bringing in the people: a comparison of constitutional forms and practices of the referendum. Martinus Nijhoff Publishers, London.

Tideman, N. (1976): The capabilities of voting rules in the absence of coalitions. En Policy and polit, 4.

Uleri, P.V. (1985): La forme di consultazione popolare nelle democrazie: una tipologia. Rivista italiana di scienza politica, Anno XV, Núm. 2.

Van Parijs, P. (1992) Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política. Nueva Visión.

Wolff, R. P. (1970): In defense of anarchism. New York: Harper & Row.

Resumen

El trabajo aborda sucesivamente tres dimensiones de la participación directa en la adopción de políticas públicas. La primera alude a las restricciones institucionales impuestas a la iniciativa y consulta populares, en la nueva Constitución argentina y en los países donde mayor desarrollo tienen estas formas de "democracia semidirecta". La conclusión consiste en que, tal como están diseñadas, no permiten ni a los defensores exagerar sus potenciales para un cambio cualitativo de la práctica política en los regímenes liberales, ni a los críticos descalificarlas por completo al considerar sus derivaciones plebiscitarias o disruptivas. La segunda se refiere a las objeciones que desde la teoría competitiva y pluralista de la democracia ha recibido la participación referendaria, y que otras vertientes del pensamiento político proclives a una mayor actividad política del ciudadano soslayan o comparten. A la luz de un modelo que combina la iniciativa con la consulta, y a partir de su encaje institucional con el liberalismo democrático, se discuten la imposibilidad y los resultados supuestamente irracionales e indeseables de la participación directa en macrodecisiones. Por último, la tercera apunta a remarcar la actualidad de algunos problemas planteados por Rousseau, vinculados a la justificación ética y política del autogobierno, que la teoría comunicativa de Habermas aún no ha resuelto satisfactoriamente.

DESCRIPTORES

<TEORIA POLITICA> <DEMOCRACIA DIRECTA> <REFERENDUM> <INICIATIVA POPULAR> <PARTICIPACIÓN> <ROUSSEAU> <HABERMAS>